



# TRABAJO FINAL DE MÁSTER

**“HACIA UN MODELO DE ASOCIACIÓN ADAPTADO A LAS  
NECESIDADES DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL MARCO DE LA  
AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”**

**Autor/a: José Carlos Illán Sailer**

**Director/a: Miguel Angel López Navarro**

**Fecha de lectura: 11 julio 2019**



## INDICE

<i>Resumen/Abstract</i> .....	4
<b>1. Introducción</b> .....	7
1.1. Justificación del trabajo.....	7
1.2. Objetivos .....	11
1.3. Metodología .....	12
<b>2. La nueva “geografía del desarrollo internacional”: cambios en el sistema de ayuda internacional. Los países de renta media (PRM) en el marco de la Agenda 2030 y el “Desarrollo en Transición”. .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Cambios en el contexto internacional del desarrollo: nuevas geografías de la pobreza, nuevos actores y desafíos en un entorno de “desarrollo en transición” .....</b>	<b>13</b>
2.2. Los países de renta media (PRM) en el contexto de la Agenda 2030 .....	17
2.3. Los PRM: un grupo de países en desarrollo muy amplio y heterogéneo .....	19
2.4. Los PRM y el “desarrollo en transición” .....	23
<b>3. Nuevos modelos de asociación con los PRM basados en la graduación de la ayuda. El caso de la Unión Europea. ....</b>	<b>25</b>
3.1. El uso de categorías basadas en ingresos para la asignación de la ayuda al desarrollo	25
3.2. AOD y PRM: debates actuales sobre la continuidad de la ayuda internacional.....	27
3.3. La adaptación de los donantes a la nueva geografía de la pobreza: hacia nuevos modelos de asociación.....	31
3.4. La UE y su política de asociación con PVD.....	32
3.5. La asociación de la UE con los PRM.....	34
3.6. Análisis de las implicaciones del nuevo modelo de asociación de la UE con los PRM bajo el enfoque de “desarrollo en transición” .....	37
3.7. Conclusiones .....	42
<b>4. La política de graduación y el modelo de asociación de la Unión Europea en Chile y El Salvador .....</b>	<b>44</b>
4.1. Metodología seguida para el estudio de los casos.....	44
4.2. Contexto general .....	45
4.3. Chile: un país de renta alta con desafíos de desarrollo todavía notables .....	47
4.4. El Salvador: un país en transición atrapado por la desigualdad y la inseguridad.....	52
4.5. Consideraciones finales.....	55
<b>5. Una propuesta de modelo de asociación con los PRM: el modelo “AOD+” .....</b>	<b>58</b>
5.1. Contextualización de la propuesta .....	58
5.2. La propuesta “AOD+”: alcance y limitaciones .....	59
5.3. Elementos centrales de la propuesta “AOD+”: principios, estructura (objetivos estratégicos y áreas prioritarias) e implicaciones políticas, institucionales y técnicas .....	61

5.3.1.	Principios de la propuesta .....	61
5.3.2.	Estructura de la propuesta .....	63
5.3.3.	Prioridades del modelo “AOD+” .....	64
5.3.4.	Implicaciones del “modelo AOD+” .....	71
<b>6.</b>	<b><i>Conclusiones y recomendaciones</i>.....</b>	<b>73</b>
6.1.	Conclusiones derivadas del análisis .....	73
6.2.	Recomendaciones derivadas del análisis.....	78
<b>7.</b>	<b><i>Referencias bibliográficas</i>.....</b>	<b>80</b>

## Resumen/Abstract

El sistema internacional de ayuda al desarrollo ha atravesado un periodo de cambio rápido y de gran intensidad en las dos últimas décadas. Es un entorno más diverso debido a la multiplicidad de actores y fuentes de financiación; se ha dotado de objetivos de carácter universal derivados de la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; es un sistema más horizontal donde las economías emergentes hacen de contrapeso a las potencias hegemónicas tradicionales; es mucho más complejo por los desafíos de carácter medioambiental, social y económico a los que debe hacer frente la humanidad; es, finalmente, un sistema donde la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha dejado de ser el principal mecanismo de relación entre los países ricos y pobres.

Las transformaciones del sistema internacional de ayuda al desarrollo han tenido como efecto un reposicionamiento de la estrategia de los donantes con respecto a los Países en Vías de Desarrollo (PVD). Por un lado, en la forma de relacionarse con los ellos, y en particular con los que conforman el grupo de “ingresos medios”, con modelos de asociación basados en la reducción de la AOD como principal mecanismo de ayuda y la promoción de otros mecanismos de financiación privada junto al protagonismo del comercio y la inversión privada; por otro, en la adopción de una agenda con mayor énfasis en la consecución de intereses geoestratégicos junto a la tradicional lucha contra la pobreza. Estos cambios han afectado de forma más significativa a los Países de Renta Media (PRM) por considerarse países con capacidades para resolver por sí mismos sus desafíos de desarrollo. Sin embargo, la realidad indica que estos países todavía afrontan grandes problemas de pobreza y desigualdad, y que el modelo de asociación planteado por los donantes, y en particular por la UE, les impide consolidar los logros alcanzados hasta ahora en materia de lucha contra la pobreza. De ahí la necesidad de indagar las razones que han conducido a los donantes, y en particular a la UE a ese cambio de modelo de asociación, en qué está basado y si responde a las necesidades de los PRM.

El presente documento analiza los modelos de asociación existentes entre los PRM y sus “socios para el desarrollo” (es decir, los donantes tradicionales) en el marco de la Agenda 2030 y los ODS aprobados en septiembre de 2015 en Naciones Unidas, y se centra en el propuesto por la UE. Destaca las principales razones de su inadecuación a las necesidades de los PRM, especialmente en América Latina, y propone un modelo de asociación más acorde con las necesidades de estos países, al que hemos llamado “AOD+” centrado tanto en aspectos

relacionados con la eficacia de la ayuda, la coherencia de políticas para el desarrollo o la lucha contra la desigualdad como en aquellos más geoestratégicos defendidos por la UE en los actuales marcos de asociación para los PRM. Se han seleccionado dos ejemplos (Chile y El Salvador) para ilustrar la pertinencia del modelo “AOD+”.

El trabajo aborda temas clave de la actual agenda de cooperación internacional como la medición del desarrollo, la nueva “geografía de la pobreza”, la “graduación” de los PRM de la ayuda internacional y las implicaciones de dicha política, el nuevo paradigma del “desarrollo en transición” aplicado a países de renta media y media-alta. Se presentarán así mismo los principales elementos de la propuesta “AOD+”: sus principios, objetivos estratégicos y prioridades, así como las implicaciones políticas, institucionales y técnicas de su puesta en marcha. El trabajo finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones extraídas de los principales elementos clave desarrollados en el mismo.

*Palabras clave: países de renta media, graduación, transición hacia el desarrollo, modelos de asociación, Unión Europea*

The international aid system has experienced a period of rapid change in the last two decades. The system is more diverse due to the multiplicity of actors and sources of funding; with a set of universal objectives derived from the approval of the 2030 Agenda for Sustainable Development; with more horizontal relations due to the counterbalance that emerging economies pose to traditional hegemonic powers; more complex because of the environmental, social and economic challenges faced by humanity; and where Official Development Aid (ODA) is no longer the main mechanism that sustains North-South relations.

These transformations have led donors to change their relations with developing countries. On the one hand with new partnerships, in particular with the group of middle-income countries, based on the reduction of ODA, and the promotion of other mechanisms of private financing together with trade and private investment; on the other hand, with an agenda that gives greater emphasis to the achievement of geostrategic interests alongside the traditional fight against poverty. These changes have affected more significantly the middle-income countries because they are considered to have the capacity to solve their own development challenges. However, these countries still face great challenges associated with poverty and inequality. In this regard,

the new “partnership” proposed by bilateral donors, and in particular by the EU, might not help countries with their development efforts in order to consolidate their development achievements, hence the need to investigate the reasons that have led donors, and in particular the EU, to change the model of partnership, its rationale behind it and if it responds to the needs of these countries.

This document analyses the partnership model between the middle-income group, with a special focus on the Latin American region, and their "development partners" (ie, traditional donors), notably the EU, within the framework of the 2030 Agenda and the SDGs approved in September 2015 at the United Nations; it highlights the main reasons for its inadequacy with regards to their needs and proposes a model of partnership adapted to their needs, which we call "ODA +". The “ODA+” model focuses on the central role of development aid, the importance of development effectiveness and policy coherence for development, the fight against inequality as well as on traditional geostrategic goals pursued by the EU in their current partnership frameworks with middle-income countries. Two examples (Chile and El Salvador) have been selected to illustrate the relevance of the "ODA +" model.

The work will address key issues of the current agenda for international cooperation such as the measurement of development; the new "geography of poverty"; the process of "graduation" of middle-income countries from development aid and the implications of this policy; and the new paradigm of " development in transition" with regards to middle and upper-middle income countries. The document will present the main features of the "ODA +" proposal: its principles, strategic objectives and priorities, as well as the political, institutional and technical implications of its implementation. The work wraps up with a set of conclusions and recommendations drawn from the main key elements developed throughout the document.

*Key words: middle income countries, graduation, transition to development, partnership models, European Union*

# 1. Introducción

## 1.1. Justificación del trabajo

El mundo posterior a la guerra fría se ha caracterizado por un modelo de cooperación global impulsado en gran medida por los países occidentales y basado en las normas del liberalismo económico aplicado a los países en vías de desarrollo (PVD). En las últimas 3 décadas, ese mundo en el que la mayoría de los PVD coexistían con un grupo de países ricos ha cambiado a otro en el que muchos de esos PVD han logrado un progreso significativo hacia su propio desarrollo económico y social. El número de personas que viven en la pobreza extrema se redujo de 1.7 mil millones en 1990 a 743 millones en 2015 (World Bank:2018), con los mayores descensos en los PVD con niveles de renta per cápita más elevado. El nivel de vida medido a través del índice de desarrollo humano (IDH) aumentó también de manera generalizada salvo en algunos casos como los países menos avanzados (PMA), más pobres y/o en conflicto estructural.

Los PVD acogen a un grupo de países que ha realizado la transición hacia lo que el Banco Mundial denomina “países de renta media” (PRM). Esta clasificación es utilizada por dicha institución para otorgar créditos basada en el Producto Interior Bruto (PIB) y forma uno de los criterios con los que el resto de los donantes internacionales asignan su ayuda. Dadas sus características particulares (son economías en transición con una gran población y peso político y económico en su respectiva región), la cooperación con dichos países ha sido clave no solo para el avance de la lucha contra la pobreza en las áreas del globo más desfavorecidas sino para la preservación de “bienes públicos globales” como la estabilidad institucional, la seguridad o la lucha contra el cambio climático.

Pues bien, a pesar del papel fundamental de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>1</sup> en la consecución de avances en sus procesos de desarrollo, los PRM han dejado de ser receptores de AOD neta en los últimos 10 años (Di Commio y Sayós:2018). Este cambio en la estrategia de asignación de la ayuda por parte de los donantes responde a una serie de transformaciones,

---

<sup>1</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE define la AOD como la ayuda gubernamental dirigida a promover específicamente el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. La lista del CAD de países elegibles para recibir AOD se actualiza cada tres años y se basa en el ingreso per cápita: <http://oe.cd/dac-list>

algunas de profundo calado, surgidas en el contexto internacional del desarrollo en las últimas décadas. Son los siguientes (Roth y Ulbert:2018):

- i. Cambios en la arquitectura de desarrollo surgida después de la Segunda Guerra Mundial: existe una pluralidad de actores públicos y privados además de los tradicionales donantes bilaterales y organismos multilaterales. Ello ha permitido acceder a los PRM a una mayor diversidad de fuentes de financiación.
- ii. La financiación para el desarrollo también se ha diversificado: los recursos públicos internacionales, de los que la AOD forma parte, han sido ya superados por los flujos privados, entre ellos las remesas, los créditos para el desarrollo de bancos de desarrollo o la Inversión Extranjera Directa.
- iii. El ascenso de la denominada Cooperación Sur-Sur, que ofrece a los PVD una elección más amplia de socios y poder de negociación en sus modelos de desarrollo. Dicha modalidad ha conducido a la reducción de la “cuota de mercado” de los donantes tradicionales como la UE como proveedor de financiación para el desarrollo y como socio estratégico en favor de China, Rusia o Sudáfrica.
- iv. El centro de poder mundial ha basculado. El contexto internacional es multipolar y asistimos a un cambio de poder de los centros económicos tradicionales de occidente hacia otras áreas de influencia que pivotan alrededor de las denominadas “economías emergentes”. Ese proceso de desplazamiento de la renta hacia Asia y los países emergentes ha producido una convergencia de renta con respecto a los países ricos que altera la visión Norte-Sur vigente durante muchas décadas en la economía del desarrollo.
- v. Una crisis profunda del sistema económico capitalista desde 2007 que ha supuesto la reducción de los presupuestos de AOD de los principales donantes, entre ellos la UE y muy significativamente algunos de sus Estados miembros.
- vi. El auge de fenómenos como el terrorismo internacional, las migraciones o el cambio climático y su prioridad en la agenda de desarrollo internacional, relegando la lucha contra la pobreza a un segundo plano, si no en el ámbito del discurso, sí en el estratégico y presupuestario.

La pérdida progresiva de la cuota de la AOD mundial como resultado de la crisis financiera mundial de 2008 ha dificultado que algunos PRM asienten las bases de su crecimiento económico y solventen de manera más eficaz sus propios desafíos en materia de desarrollo



(Alonso:2014a). La reducción de la AOD a los PRM ha sido justificada por los donantes internacionales por la necesidad de revisar sus políticas de desarrollo a la luz de los cambios en el sistema de ayuda internacional. Como resultado, los PRM se irán “graduando” como receptores de AOD y tendrán acceso a otros tipos de financiación. Además, la relación entre el donante y el país receptor pasará a una nueva etapa caracterizada por una asociación más “estratégica”. Iniciativas como los mecanismos de “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los llamados “países emergentes”, o las “asociaciones estratégicas” de la UE o los Estados Unidos vienen a inscribirse en esa tendencia y dejan claro que la AOD ya no es el principal factor de la relación entre países ricos y empobrecidos, sino parte de unos objetivos comunes que ambos socios pueden alcanzar a través de dichos “partenariados”.

Quizás el donante que más ha avanzado en el planteamiento de modelos de asociación es la UE, que mantiene relaciones estratégicas a través acuerdos de libre comercio donde la ayuda internacional forma parte de dichas relaciones con bloques regionales como el conformado por los países del grupo ACP, de Centroamérica o del Mercosur, así como relaciones con países específicos con los que se firman acuerdos bilaterales. Dichos “marcos de asociación”, en particular con los PRM, se orientan a través de documentos políticos como la Estrategia Global para la política exterior y la seguridad de 2016 (European Union:2016) o el Consenso Europeo sobre Desarrollo adoptado en 2017 (European Commission:2017a). Ambos documentos reconocen que los PRM son muy diversos, que aún tienen muchas necesidades de desarrollo y son especialmente importantes para asegurar la estabilidad y la prosperidad en las fronteras de la Unión, para conseguir las aspiraciones globales contenidas en la Agenda 2030 de desarrollo sostenible o para el buen funcionamiento del orden multilateral.

Dicho de otra manera, la UE se compromete con países como la India, Indonesia, Perú o El Salvador a través de una cooperación donde pueda aportar un valor agregado más allá del mero proveedor de AOD. Para ello utiliza otros instrumentos como el diálogo político y la diplomacia, el comercio o la inversión en sectores clave para la economía de esos países y los propios intereses de la UE. Si bien la utilización de estos y otros instrumentos al alcance de la UE es legítima en la consecución de sus objetivos en materia de política exterior, lo más importante es que la hipótesis sobre la que se ha basado el cambio de modelo de asociación es que la pobreza ya no está concentrada en los PRM y que, por tanto, es necesaria una graduación de la AOD en estos países. Este punto es cuanto menos polémico. Las razones que aduce la UE para tal cambio son los siguientes (Comisión Europea:2011): 1) la pobreza absoluta se

concentra mayoritariamente en los PMA y por tanto la ayuda es más necesaria allí; 2) los PRM disponen de capacidades para movilizar sus propios recursos y captar financiación de otras fuentes para afrontar sus propios desafíos en materia de desarrollo; y 3) los donantes necesitan asignar la AOD de forma más “estratégica” dando prioridad no sólo a la lucha contra la pobreza sino también a sus propios intereses geoestratégicos.

Hay varias razones por las que dicha hipótesis debe ser revisada:

- i. La primera es que la "geografía" de la pobreza mundial ha cambiado en los últimos 15 años. Si antes la mayoría de los pobres vivía en PMA, ahora lo hacen en países de ingresos medios gracias a la recalificación, llevada a cabo por el Banco Mundial, de un conjunto de países de ingresos bajos que tras una etapa de crecimiento económico importante fueron reclasificados como de “ingresos medios”. Como resultado de esto, cerca de mil millones de personas pobres viven ahora en países de ingresos medios (Sumner:2011).
- ii. La segunda, que los pobres del mundo todavía representan una gran proporción de la pobreza mundial a pesar del progreso económico global de los últimos 15-20 años, y que la pobreza en números absolutos no ha caído tanto como se podría pensar.
- iii. La tercera, que ha surgido una nueva “paradoja de la pobreza” demostrada empíricamente por algunos estudios (Sumner:2016) en países que han hecho la transición de ingresos bajos a ingresos medios: la mayoría de estos países tienen o tendrán en el futuro los recursos para abordar la pobreza absoluta a nivel nacional y, sin embargo, es probable que la pobreza persista a pesar de la disponibilidad de dichos recursos.
- iv. Y la cuarta: los PRM tienen todavía grandes bolsas de pobreza absoluta y, sobre todo, unos coeficientes de desigualdad que ponen en riesgo el progreso alcanzado durante los últimos años. Además, esta desigualdad puede ser fuente de otros problemas como la inseguridad y la inestabilidad social y política (Alonso:2018).

En resumen: el sistema internacional y la agenda global de desarrollo han atravesado un periodo de cambio rápido y de gran intensidad que ha resultado en una transformación hacia un modelo de cooperación internacional mucho más diverso por su multiplicidad de actores y fuentes de financiación; con objetivos de carácter universal como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); más horizontal, con países emergentes que hacen de contrapeso a las potencias hegemónicas; más complejo por los desafíos de carácter medioambiental, social y

económico a los que hace frente la humanidad y donde la AOD deja de ser el principal vínculo de unión entre los países ricos y pobres.

Al tiempo, estos cambios han resultado en un reposicionamiento de la estrategia de los donantes en dicho contexto. Por un lado, en la forma de relacionarse con los PVD, y en particular con los que conforman el grupo de “ingresos medios”; por otro, en la adopción de una agenda centrada más en intereses geoestratégicos junto a la lucha contra la pobreza. Dichos cambios han afectado de forma más significativa a los PRM por considerarse países con capacidades para resolver sus desafíos de desarrollo. La realidad indica que dichos países todavía afrontan grandes problemas de pobreza y desigualdad, y que el modelo de asociación basado en la reducción de la AOD y la promoción de otros mecanismos de financiación privada junto al protagonismo del comercio y la inversión privada les impide consolidar los logros alcanzados hasta ahora en materia de lucha contra la pobreza (Alonso:2014a), de ahí la necesidad de indagar las razones que han conducido a los donantes, y en particular a la UE a ese cambio de modelo de asociación, en qué está basado y si responde a las necesidades de los PRM.

## 1.2. Objetivos

El objetivo general del TFM es analizar los modelos de asociación existentes entre los PVD, y en particular los PRM, y sus “socios para el desarrollo” en el nuevo contexto emanado de la aprobación de la Agenda 2030 y los ODS en septiembre de 2015. El objetivo específico es la propuesta de un modelo de asociación más acorde con las necesidades de los PRM en el contexto de la Agenda 2030, que llamaremos “AOD+” y que asigne tanta o más importancia a aspectos relacionados con la eficacia de la ayuda, la coherencia de políticas para el desarrollo o la lucha contra la desigualdad como se le da a los aspectos más geoestratégicos defendidos por la UE en dichos marcos de asociación. Se han seleccionado dos ejemplos (Chile y El Salvador) para ilustrar la pertinencia del modelo “AOD+”.

Para la consecución de dichos objetivos, se plantea abordar una serie de actividades:

- I. Enmarcar el objeto de estudio en el contexto de desarrollo internacional surgido de la aprobación de la Agenda 2030 y los ODS y qué retos supone tal agenda para los PVD y en particular para los PRM.

- II. Analizar los actuales modelos de asociación de los donantes con los PVD, particularmente en los planteados por la UE a los PRM y en los efectos que de ello se deriva: una reducción de la AOD para los PRM y modelos de asociación no adaptados a lucha contra la desigualdad y la consolidación de los progresos alcanzados en materia de lucha contra la pobreza por tales países.
- III. Indagar en las razones de tipo económico, político, institucional y geoestratégico que han justificado la propuesta de los nuevos modelos de asociación.
- IV. Plantear las principales críticas por parte de la comunidad académica, sector no gubernamental e instituciones y organismos internacionales a dicho cambio.
- V. Ilustrar con dos ejemplos, Chile y El Salvador, cuáles los principales desafíos a los que se exponen los países que son “graduados” de la ayuda (Chile) y aquellos que se encuentran en transición a la categoría de “ingresos medios” con el nuevo marco de asociación planteado por la UE (El Salvador).
- VI. Definir y caracterizar un modelo alternativo de “marco de asociación” (“AOD+”) basado en los propuestos por la UE y que equilibre el protagonismo que tienen los mecanismos de financiación privada focalizados sectores productivos, la pérdida de AOD y los intereses estratégicos de ambos socios con elementos basados en la agenda de eficacia de la ayuda, la coherencia de políticas para el desarrollo y la lucha contra la desigualdad.

### 1.3. Metodología

Para la realización de esta investigación se van a utilizar técnicas de recopilación de datos que permitan el análisis propuesto en el objetivo general. En ese sentido, el trabajo aborda las siguientes fases:

1. Revisión de la literatura existente sobre el debate de la ayuda a los PRM.
2. Análisis de documentos de orientación política/estratégica de la UE para identificar las razones que justifican la existencia de una política de asociación estratégica con los PRM y la graduación de la AOD.
3. Análisis de documentos de orientación política y estratégica de Chile y El Salvador para identificar qué desafíos le plantea su transición a PRM, así como la Agenda 2030 y cómo responden a la política de la UE de “marco de asociación” estratégico.

## **2. La nueva “geografía del desarrollo internacional”: cambios en el sistema de ayuda internacional. Los países de renta media (PRM) en el marco de la Agenda 2030 y el “Desarrollo en Transición”.**

La presente sección abordará los principales cambios surgidos en el sistema de ayuda internacional para el desarrollo en los últimos 15 años, particularmente en la denominada “geografía de la pobreza” y la emergencia de nuevos consensos sobre el desarrollo, basados en la necesidad de pasar de un enfoque de la cooperación internacional centrado en la ayuda internacional a otro donde ésta complementa los esfuerzos que la comunidad internacional realice para la consecución de los ODS. También centrará su análisis en los principales desafíos que plantea la nueva Agenda 2030 para los PRM desde un enfoque basado en el “desarrollo en transición”, el término acuñado para definir los retos a que se enfrentan los “países graduados” en renta per cápita, pero aún con brechas estructurales de desarrollo por resolver.

### **2.1. Cambios en el contexto internacional del desarrollo: nuevas geografías de la pobreza, nuevos actores y desafíos en un entorno de “desarrollo en transición”**

Los cambios acontecidos en el contexto geopolítico internacional en los últimos 15 años y la adopción de agendas internacionales centradas en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible de manera compartida han generado gran atención desde 2015 entre las instituciones y expertos del ámbito de la ayuda internacional. El foco de análisis se ha centrado particularmente en la forma en que tanto países ricos como empobrecidos deben asociarse para abordar los desafíos comunes en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, donde la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) cada vez tendrá menos relevancia y con nuevas formas de entender la cooperación (marcos de asociación) entre países en transición y sus “socios para el desarrollo”.

De forma simplificada, lo que ha ocurrido durante los últimos 15 años es una serie de cambios en el modelo de crecimiento de varios grupos de países junto a la aparición de nuevos desafíos que plantea la agenda de desarrollo “post-Objetivos de Desarrollo del Milenio”, principalmente la lucha contra la desigualdad y el cambio climático. Esta es la realidad a la que el sistema de ayuda internacional ha tenido que adaptarse de manera orgánica, buscando la mejor forma de utilizar sus (escasos) recursos y crear sinergias con otros actores y fuentes de financiación públicos y privados con los que responder a dichos retos. En cuanto a los cambios en los

modelos de crecimiento de los países en desarrollo, es posible observar tres tendencias (Alonso:2012): por un lado, el exitoso proceso de crecimiento de un grupo de países, sobre todo del Este y Sudoeste de Asia, que les ha permitido avanzar muy rápidamente en la convergencia hacia los niveles de desarrollo de los países avanzados. Por otro, el rezago de otro grupo de países (generalmente catalogados como PMA) con respecto a los países del primer grupo y que están atrapados en lo que algunos consideran “la trampa de pobreza” (Collier:2007; Sachs:2005). Finalmente, un grupo de países que han seguido trayectorias muy diversas, lo que ha dado lugar a un incremento de la heterogeneidad en su seno. En suma, un proceso de divergencia entre los países más ricos y más pobres del planeta y una creciente heterogeneidad en el seno del propio mundo en desarrollo.

Al tiempo, y vinculado con el fenómeno descrito anteriormente, ha aparecido lo que algunos autores denominan “la nueva geografía de la pobreza” (Sanahuja:2013), caracterizada por la redistribución del número de pobres entre países que han hecho su transición desde economías de “ingresos bajos” a economías de “ingresos medianos”, entre ellos países con grandes poblaciones como China, India, Indonesia, Nigeria o Pakistán. Este fenómeno ha hecho que casi tres cuartas partes de la población mundial de “pobres”, con ingresos por debajo de dos dólares diarios per cápita, se ubique ahora en los PRM (Sumner:2017) y ha planteado un interesante debate sobre la necesaria revisión de los criterios de asignación de ayuda hasta ahora empleados por los donantes. Por ejemplo, que cabría enfocar la ayuda a poblaciones pobres se encuentren donde se encuentren, y revisar los criterios de clasificación de los países por categorías solo en función de su PIB, incluyendo otros elementos como el IDH o la desigualdad (Tezanos y Sumner:2016).

Este debate plantea un problema de base a las clasificaciones y taxonomías aplicadas a los países en desarrollo en función de sus niveles de renta y dinamismo económico: no responden a un concepto multidimensional del desarrollo ni a los cambios observados en la “nueva geografía de la pobreza”, de ahí que el diseño de políticas de ayuda internacional basadas en clasificaciones de países en desarrollo de acuerdo a su PIB se vean limitadas para enfrentar un fenómeno tan multidimensional como el de la pobreza. En resumen, el nivel de heterogeneidad en el mundo en desarrollo ha crecido significativamente, sustituyendo la clásica división Norte-Sur por un mundo más diverso donde persisten las desigualdades internacionales, aunque a lo largo de un espectro más graduado de niveles de desarrollo (Alonso: 2014a).

Los cambios en la distribución de la pobreza en el mundo se han visto acompañados también de una redistribución del poder como resultado del dinamismo de las nuevas potencias del mundo en desarrollo, lo que ha llevado a un sistema de relaciones internacionales más multipolar (Dolan:2018). El proceso de globalización ha supuesto no solo cambios en las instituciones y las ideas que sostienen el orden internacional sino el evidente ascenso de los países emergentes y el cuestionamiento del actual orden hegemónico occidental (Sanahuja:2017). Este proceso desafía las estructuras de gobierno global existentes y exige una distribución más equitativa de las voces y responsabilidades entre los países a nivel internacional. El surgimiento de la cooperación Sur-Sur es parte de este reequilibrio en la distribución del poder político y económico en el sistema internacional.

Los últimos 15 años también han asistido a la reforma del sistema de ayuda al desarrollo. La comunidad internacional ha establecido una agenda compartida de estándares sociales mínimos a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que ha conducido finalmente a una agenda universal centrada en las personas, el planeta y la economía con la aprobación de los ODS en 2015; ha revisado sus prácticas para mejorar la eficacia de la ayuda a través del establecimiento de una Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo en 2011; ha aportado innovación a la arquitectura de financiación para el desarrollo con la Tercera Cumbre de Financiación para el desarrollo y su “Agenda de Acción de Addis Ababa” en 2015; y desde 2013 ha iniciado un proceso de revisión de la AOD y creación de un concepto complementario nuevo y más amplio: el Apoyo Total Oficial para el Desarrollo Sostenible (ATODS)<sup>2</sup>. Si bien la mayoría de estos cambios se mueven en la dirección correcta, la realidad internacional está cambiando más profunda y rápidamente de lo que ha podido hacer la ayuda al desarrollo.

Vinculado a los cambios en el sistema de ayuda, los últimos 3 lustros han sido testigos de la diversificación de actores y fuentes de financiación para el desarrollo. Muchos de los países en desarrollo ahora tienen un acceso más fácil a financiación privada, y ello ha resultado en una reducción significativa del peso relativo de la AOD entre los recursos internacionales recibidos por los países en desarrollo (OCDE:2014). Primero, ha habido un aumento en el número de proveedores oficiales, incluyendo nuevos miembros de la Unión Europea y de la

---

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-Item-3-Stock-take-and-considerations-on-the-definition-of-TOSSD.pdf>

OCDE que se han adherido al CAD (que ha ampliado su membresía en un tercio, de 22 a 30, en los últimos diez años). Otros proveedores (unos 20) no forman parte del DAC, pero informan a esa institución regularmente: muchos aportan experiencia a largo plazo como donantes (al igual que algunos países árabes) y algunos de ellos asumen categorías y estándares definidos por el DAC (Alonso:2018). Pero el grupo más innovador está formado por una serie heterogénea de proveedores del Sur (de la cooperación Sur-Sur) que exigen nuevos principios, prioridades y procedimientos, diferentes de los adoptados en la cooperación Norte-Sur.

Finalmente, la gama de actores multilaterales también se ha ampliado en la última década. Por un lado, han aparecido nuevos bancos regionales de desarrollo (como el Banco Asiático de Desarrollo de Infraestructura o el Nuevo Banco de Desarrollo) creados por países en desarrollo, junto con bancos multilaterales ya existentes de economías emergentes que han fortalecido sus actividades (como la Corporación Andina de Fomento, Banco Latinoamericano de Desarrollo o el Banco Islámico de Desarrollo).

Las fuentes de financiación para el desarrollo también se han diversificado (Griffits:2018, United Nations:2018). La AOD ha pasado de tener un papel preponderante a ser un elemento más, aunque todavía estratégico, de la financiación para el desarrollo. Así, los países en desarrollo cuentan, además de los recursos internos que puedan movilizar (p.ej. a través de recaudación de impuestos o del propio sector bancario nacional), otros flujos privados internacionales, como remesas o inversiones extranjeras directas. También se utilizan cada vez más "instrumentos financieros innovadores", en los que se combinan tanto flujos públicos (como la AOD) con capital privado. En esta línea, el CAD de la OCDE insiste en que la AOD se use más como palanca para generar inversiones privadas e ingresos fiscales internos en los países pobres, para ayudar a alcanzar los ODS. Idea que también recoge el documento "*From Billions to Trillions*" (World Bank y IMF:2015), firmado por siete instituciones financieras internacionales<sup>3</sup> para financiar la Agenda 2030 y alentar el uso de instrumentos de financiación innovadores.

Si tal diversificación en las fuentes de financiación para el desarrollo es bienvenida, todavía no ha alcanzado su máximo potencial en términos de recursos disponibles para la consecución de

---

<sup>3</sup> Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, y el Grupo del Banco Mundial.



objetivos de desarrollo. Así, tres años después de la Tercera Cumbre de Financiación para el desarrollo y su “Agenda de Acción de Addis Ababa” adoptada en 2015, los recursos para la financiación de los ODS siguen sin aumentarse. En su informe sobre las perspectivas generales sobre el financiamiento para el desarrollo sostenible en 2019, la OCDE (2018) destaca las siguientes tendencias:

- Los ingresos gubernamentales siguen siendo la principal fuente de fondos para el desarrollo (alrededor de 4.3 billones de dólares), aunque se mantienen en promedio por debajo del 15% del PIB en los países de bajos ingresos. Este umbral es a menudo considerado como necesario para que un Estado funcione de manera eficaz.
- La financiación externa para el desarrollo se ha reducido en los últimos años de manera preocupante, en particular la Inversión Extranjera Directa, que se redujo 30% durante el periodo 2016-2017 a 750 mil millones de dólares.
- Otros flujos financieros importantes se mantienen estables: las remesas de los migrantes alcanzaron un máximo histórico de 466 mil millones dólares en 2017; la AOD en 2017 fue de 146.6 mil millones de dólares; y la filantropía contribuyó con un promedio de 7.9 mil millones de dólares anuales de 2013 a 2015.

La propia OCDE alerta de que la disminución del financiamiento para el desarrollo sostenible no es sólo un riesgo para los países en desarrollo sino para todos los países del planeta. En ese sentido, se debe mejorar tanto la movilización de una mayor cantidad de recursos financieros para los países en desarrollo como la calidad de los mismos.

En resumen, los cambios en el contexto internacional del desarrollo, particularmente la adopción de la Agenda 2030, han traído nuevas oportunidades y desafíos para el mundo en desarrollo. El próximo apartado desarrollará cuales son los principales retos a los que se enfrentan los PRM en el nuevo contexto planteado por los ODS.

## 2.2. Los países de renta media (PRM) en el contexto de la Agenda 2030

En septiembre de 2015 más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la sede de Naciones Unidas para aprobar la Agenda 2030 en el marco de la Cumbre del Desarrollo Sostenible. La Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, dirige los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030. La singularidad de estos objetivos reside en que instan a todos los países, independientemente de

su nivel de desarrollo, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Los ODS no son jurídicamente obligatorios, pero se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para su logro.

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS en 2015 viene a completar los otros ejes de la “Nueva Agenda Global para el Desarrollo” que guiarán los esfuerzos de la comunidad internacional: la “Agenda de Acción de Addis Abeba” para la Financiación del Desarrollo (2015), el Marco de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015). La Nueva Agenda requerirá recursos que varían entre los 2,5 y 4,5 trillones de dólares por año (United Nations:2018). La Nueva Agenda viene también a reforzar la idea de que la lucha contra la pobreza debe llevarse a cabo colectivamente, se encuentren donde se encuentren los pobres, así como prestar especial importancia al papel que debe tener la lucha contra las desigualdades nacionales en las estrategias para reducir la pobreza (y no solo en los países en desarrollo).

En este sentido, es necesario “modular” la cooperación internacional a las estrategias de desarrollo que los países vayan definiendo a partir de ahora en línea con los desafíos planteados por los ODS. Existen al menos dos factores fundamentales que subrayan dicha necesidad (CEPAL:2018a):

- i. Los desafíos de desarrollo que plantea un mundo tan interconectado, rápido y cambiante como el actual tiene repercusiones profundas para todos los países del planeta, independientemente de su nivel de renta. Las nuevas dinámicas descritas en el apartado anterior exigen una cooperación internacional para el desarrollo activa en ámbitos fundamentales como el cambio climático, la seguridad y el terrorismo, la gestión de las migraciones, el cambio tecnológico y la innovación, y el comercio internacional.
- ii. Tal y como se ha venido exponiendo hasta ahora, y a pesar de los avances registrados en los últimos 15 años, algunos de los nuevos países de ingreso medio o incluso alto siguen enfrentándose a problemas de pobreza, desigualdad, baja productividad y escaso desarrollo institucional. Si bien la CEPAL pone el acento en las economías de América Latina y el Caribe, el diagnóstico puede extenderse a otras regiones del globo (CEPAL:2018a:33) *“a pesar de ser en su mayoría una región de ingresos medios, (...) persisten grandes desafíos en materia de desarrollo, por ejemplo, los niveles de*

*pobreza, la vulnerabilidad de la clase media, la violencia y el rezago en materia de tecnología e innovación, situaciones que se ven agravadas por un acceso insuficiente a los mercados de capital y a la inversión extranjera directa y una escasa capacidad de ahorro”.*

Así pues, el cambio de paradigma que propone la Agenda 2030 presenta importantes implicaciones para los PRM que abordaremos después de presentar las principales características de este grupo muy heterogéneo de países con necesidades de financiación muy diversas. A ello se dedica la siguiente sección de manera sucinta.

### 2.3. Los PRM: un grupo de países en desarrollo muy amplio y heterogéneo

A pesar de ser una categoría bastante cuestionada (Alonso:2014b; Harris, Moore y Schmitz: 2009; Tezanos y Sumner:2016), el concepto de “países de renta media” sigue siendo utilizado por la mayoría de las instituciones, expertos y académicos tanto de la industria de la ayuda como de la comunidad científica vinculada a los estudios del desarrollo. Probablemente hasta que no se encuentre una mejor forma de clasificar a este grupo tan heterogéneo de países la incomodidad y, por lo tanto, su cuestionamiento seguirá existiendo. Algunas de las características más notables de este grupo son las siguientes (World Bank:2018; UNDP:2015):

- i. Actualmente, existen 109 países clasificados por el Banco Mundial ubicados dentro de la categoría de ingresos medios<sup>4</sup>. Este grupo alberga países con rentas per cápita situadas entre los 1.000 y los 3.955 dólares para los países de renta baja a rentas per cápita situadas entre los 3.956 y los 12.235 dólares para los de renta mediana y mediana-alta.
- ii. Los PRM por tanto incluyen aquellas economías de ingresos medianos bajos que todavía enfrentan bolsas de pobreza, conflictos enquistados y poca capacidad de recuperación ante desastres naturales, así como países de ingresos medianos altos que se han convertido en proveedores de cooperación internacional.
- iii. Los PRM albergan al 70% de la población mundial. Esto significa que la mayoría de los países y la mayoría de la población del mundo en desarrollo se encuentra ahora en la categoría de ingresos medios.

---

<sup>4</sup> [https://hupo.org/resources/Documents/World%20Bank%20list%20of%20economies%20\(June%202018\).pdf](https://hupo.org/resources/Documents/World%20Bank%20list%20of%20economies%20(June%202018).pdf)

- iv. La participación de los PRM en PIB mundial ha aumentado de forma acelerada desde un promedio de solo 0.17% en el periodo 1960-1969 al 0.45% en el periodo 2010 - 2016<sup>5</sup>.
- v. No todos los PRM tienen la misma capacidad para movilizar recursos. El acceso a los recursos externos puede depender de muchos factores además del ingreso per cápita, como la calificación crediticia, las percepciones de riesgo y las vulnerabilidades existentes, las condiciones de la demanda externa y el tamaño del país.
- vi. Una preocupación general para muchos PRM es el riesgo de estancamiento económico, también conocido como “trampa de ingresos medios”, que limita las perspectivas de convergencia económica con los países de ingresos altos y el logro de la Agenda 2030 y los ODS. Además de su vulnerabilidad frente a los desastres naturales, muchos PRM son excesivamente dependientes de las exportaciones de productos básicos, que a menudo son un factor subyacente de los altos niveles de volatilidad en la inversión y el crecimiento económico.

¿Cuáles son, por tanto, los retos que conlleva asumir la Agenda 2030 para los PRM? La primera consideración de carácter general que conviene hacer es que, a pesar de su heterogeneidad, no todos los ODS son asumibles por todos los PRM dado el grado de desigualdad en términos de desarrollo que existe en el interior de este grupo de países. Esta consideración entra en contradicción con la pretendida universalidad de la Agenda 2030, que impone iguales objetivos para desiguales países. Más allá de esta conclusión quizás obvia, pero importante, hay que destacar que la Agenda 2030 incorpora nuevas dimensiones del desarrollo que conectan claramente con ámbitos en los que tradicionalmente se localizan los “cuellos de botella” al desarrollo (las “trampas de ingresos medios”) que afectan a los PRM. El informe de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) *“Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”* (SEGIB:2017:27) incluye los siguientes: i) la corrección de las desigualdades (ODS 5 y 10) y, junto a ello, la mejora de la calidad de las instituciones y de la gobernanza, combatiendo la corrupción (ODS 16); ii) la promoción del crecimiento incluyente y sostenible, con capacidad de generación de empleo y trabajo decente (ODS 8), junto con la mejora en la dotación de infraestructuras, el impulso a la industrialización y a la innovación tecnológica (ODS 9); iii) la transformación de los modelos energéticos (ODS 7) y del cambio en los

---

<sup>5</sup> The World Bank. “Middle Income Countries Overview,” World Bank: <http://www.worldbank.org/en/country/mic/overview>.

patrones de consumo y producción para hacer sostenible el crecimiento (ODS 12) y; iv) la construcción de ciudades resilientes y sostenibles (ODS 11), en países con unas de las tasas de urbanización más elevadas del mundo.

El progreso alcanzado hasta el momento en materia de ODS permite identificar de manera más precisa dónde se encuentran los obstáculos para los PRM en su senda hacia el desarrollo sostenible. El informe *SDG Index and Dashboards Report 2018* (Bertelsmann Stiftung y Sustainable Development Solutions Network:2018:13-14) presenta el siguiente balance:

- i. Los países del Este y Sur de Asia enfrentan desafíos persistentes relacionados con los ODS 2 (Hambre Cero), 3 (Buena salud y bienestar), 9 (Industria, Innovación e Infraestructura), 14 (Vida bajo el agua) y 16 (Paz, Justicia e Instituciones fuertes).
- ii. Los países de Europa del Este y Asia Central se enfrentan a desafíos relacionados con los ODS 2 (Hambre Cero), 3 (Buena salud y bienestar), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). Prácticamente todos los países de la región requieren mayores esfuerzos para desvincular el crecimiento económico de los impactos ambientales negativos.
- iii. Para los países de América Latina y el Caribe, los ODS 10 (Reducir desigualdades), 13 (Acción climática) y 16 (Justicia, paz e instituciones sólidas) representan dos desafíos más importantes.
- iv. En los países del Medio Oriente y África del Norte, la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible (ODS 2) y la gestión sostenible del agua (ODS 6) son desafíos de alta prioridad. Además, muchos países se desempeñan mal en la igualdad de género (ODS 5). Los países con datos disponibles también tienen un bajo rendimiento en la desigualdad de ingresos (ODS 10).
- v. En cuanto a África Subsahariana, las fallas detectadas atañen sobre todo el ODS 11 (ciudades resilientes y sostenibles), 10 (Reducir desigualdades), 9 (Industria, innovación e infraestructura) y 16 (Justicia, paz e instituciones sólidas)
- vi. Por último, en Oceanía la mayoría de los países enfrentan grandes desafíos para mejorar el acceso y la calidad de la atención médica (ODS 3) y para aumentar el acceso a servicios de infraestructura básica (ODS 6, 7, 9).

Quizás el desafío más grande que afecta a todos los PRM, independientemente de su nivel de ingreso económico es el financiamiento de la Agenda 2030. La realidad es que en muchos de estos países se está todavía lejos de movilizar el conjunto de recursos domésticos e

internacionales, públicos y privados, descritos en la “Agenda de Acción de Addis Abeba”, así como en los niveles requeridos para comenzar a priorizar los ODS. Este desafío se hace todavía más evidente en el marco de la agenda de “graduación” de la AOD “impuesta” por el CAD y a la que volveremos más adelante en la sección 3. Efectivamente, frente a la relevancia que la agenda de los ODM otorgaba a la ayuda internacional, la Agenda 2030 plantea la necesidad de recurrir a las capacidades y recursos, domésticos e internacionales, públicos y privados, del conjunto de la comunidad internacional. Sin embargo, dado el papel vital que cumple todavía la AOD para en el fortalecimiento de sus espacios fiscales (en muchos PRM se continua tributando poco y mal); en la consolidación de sus instituciones; en el incremento de su integración comercial, productiva y social en espacios regionales; y en el “apalancamiento” de otros recursos para financiar proyectos productivos y de infraestructuras, es difícil concebir una Agenda 2030 en la que la ayuda internacional no esté presente en las estrategias de desarrollo de los PRM.

El mejor resumen a esta situación la encontramos en la Declaración de Addis Ababa sobre Financiación del Desarrollo. La Declaración reconoce en su párrafo 71<sup>6</sup> que *“los países de ingresos medios siguen teniendo importantes dificultades para alcanzar el desarrollo sostenible. A fin de mantener los logros alcanzados hasta la fecha, deben redoblar los esfuerzos por encarar los desafíos actuales mediante el intercambio de experiencias, una mejor coordinación y un mejor apoyo específico del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales y otros interesados. (...) Reconocemos también que la asistencia oficial para el desarrollo y otros tipos de financiación en condiciones favorables siguen siendo esenciales para varios de estos países y desempeñan una función en la obtención de resultados específicos, teniendo en cuenta las necesidades concretas de esos países.”*.

El párrafo de la Declaración es también un síntoma de que la comunidad internacional empieza a entender la necesidad de adaptar su apoyo a los países que se encuentran embarcados en lo que se conoce como el “desarrollo en transición”, un concepto que quizás define mejor la situación de muchos PRM en su camino hacia estadios de crecimiento económico semejantes a los de los países de la OCDE. A tal fin dedicaremos el último apartado de la presente sección.

---

<sup>6</sup> [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf)

## 2.4. Los PRM y el “desarrollo en transición”

Tras casi 70 años de estudio y reflexión sobre el fenómeno del desarrollo, es posible llegar al menos a dos conclusiones: la primera, que no existe una receta universal única para alcanzarlo; la segunda, que no es un proceso lineal en el tiempo a través de la sucesión de distintas etapas donde los países van acumulando PIB per cápita. Cada experiencia es única, y nuevas investigaciones (OECD:2017) muestran que los niveles de ingreso per cápita más elevados no necesariamente conllevan mayores niveles de desarrollo, menores niveles de pobreza o menor desigualdad según una amplia gama de indicadores. El desarrollo debe entenderse, pues, como un proceso multidimensional cuyo objetivo es superar los obstáculos estructurales de un determinado país, más que como un enfoque único basado en el agrupamiento de países por un determinado nivel de ingresos.

Por tanto, es posible afirmar que hay países que han registrado un cierto crecimiento económico, lo cual se refleja en sus rentas per cápita, pero que conviven con problemas estructurales como son la enorme desigualdad, con la existencia de economías que se sustentan en la exportación de recursos naturales y en los ciclos de fluctuación que les caracterizan, con una baja capacidad de innovación y de valor agregado en los productos que exportan. De ahí que puedan considerarse como países en transición hacia un desarrollo más acorde con los modelos que conocemos en los países ricos.

Recientes debates en el seno de la CEPAL, la OCDE y la UE sobre los mejores enfoques para abordar las necesidades de los PRM, que crecen, pero no consiguen superar obstáculos estructurales, han impulsado la aparición de un nuevo concepto: el “Desarrollo en transición”, especialmente relevante en el contexto de América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los países han logrado acelerar su desarrollo económico alcanzando niveles más altos de ingresos, si bien con desafíos todavía importantes de desarrollo. La CEPAL (2018a:41) lo define como *“un nuevo multilateralismo basado en un enfoque renovado de cooperación internacional que incluya métricas, marcos, instrumentos y alianzas y que se adapte a los países que, tras mejorar sus indicadores de ingresos, quedan atrás en el acceso a los beneficios de las iniciativas tradicionales de cooperación”*.

Detrás de este nuevo concepto se plantean algunas dudas que ha generado la política de “graduación” de la AOD por parte de los donantes a partir de un determinado nivel de renta

per cápita, y del rechazo que muchos de los países afectados, precisamente aduciendo problemas estructurales vinculados con la “trampa de ingresos medios”, vienen planteando desde hace tiempo al CAD de la OCDE y la UE entre otros. Efectivamente, en el centro de este debate se encuentra la necesidad de sustituir la lógica de la “graduación” por otra de “gradación” y adecuación de los apoyos de los donantes a los países en transición. Diversos autores (Alonso:2018; SEGIB:2018) ya han planteado que sólo cabe la retirada de la ayuda cuando los logros de la misma sean irreversibles en buena parte de las dimensiones claves de desarrollo, por lo que sería necesario definir períodos de transición hacia nuevas formas de ayuda más dilatados para aquellos países que pierdan la accesibilidad a la AOD, con el fin de asegurar que los países progresan adecuadamente (y no padecen reversiones significativas) en sus logros sociales, económicos y ambientales.

Este debate nos conduce directamente a abordar la política de graduación de los donantes en los que se basan los nuevos modelos de asociación con los PRM. La próxima sección se dedicará a ello y a abordar los límites del “modelo de asociación” basado en la graduación, con el caso específico de la UE.



### 3. Nuevos modelos de asociación con los PRM basados en la graduación de la ayuda. El caso de la Unión Europea.

La presente sección aborda la cuestión central de esta investigación: los cambios producidos en el modelo de asociación de los donantes con los PRM – con especial atención en la UE - y los debates surgidos en el seno de este grupo de países, así como entre los expertos de la comunidad académica y de instituciones y organizaciones dedicadas a la ayuda internacional en torno a la política de graduación. Como veremos a continuación, dichos cambios responden a criterios políticos fruto de un marco determinado: el impacto de la crisis económica y financiera mundial de 2008, el ascenso de las economías emergentes en un contexto internacional multipolar y la “nueva geografía de la pobreza”. Como hemos adelantado ya, el cambio de enfoque en el modelo de asociación con los PRM se basa en el concepto de “graduación” de la ayuda, elemento que nos remite otra vez al uso de categorías basadas en la renta per cápita para tratar de medir el nivel de “desarrollo” y justificar la asignación de la AOD con un criterio “objetivo”. La sección comienza con un análisis del origen y críticas al uso de categorías basadas en ingresos per cápita para la asignación de la ayuda, continúa con una revisión de los principales debates sobre la continuación de la ayuda en los PRM (“graduación”) en función de diversos criterios, incluido el de categorización, y terminará abordando los nuevos modelos de asociación de la UE con estos países.

#### 3.1. El uso de categorías basadas en ingresos para la asignación de la ayuda al desarrollo

El sistema de clasificación de países por categorías de ingresos fue diseñado originalmente por el Banco Mundial (BM) en 1978 para crear un sistema de préstamos a los PVD basado en cifras de ingreso per cápita<sup>7</sup>. El sistema divide a los países en bajos ingresos, (con menos de 1.005 dólares de PNB per cápita en 2016), países de ingreso mediano bajo (con ingresos comprendidos entre 1.006 y 3.955 dólares), países de ingreso mediano-alto (de 3.956 a 12.235 dólares) y de ingreso alto (más de 12.236 dólares) (Banco Mundial:2018). Las categorías se utilizan para hacer un seguimiento del progreso económico y para clasificar a los países a lo largo de las diversas “ventanas” de préstamo de las instituciones del BM a las que tienen acceso. Para la asignación de la ayuda, el BM combina el ingreso per cápita con otros elementos

---

<sup>7</sup> <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>

como el desarrollo institucional (gobernanza institucional) y su capacidad para acceder a los mercados de capital.

Tanto el BM como las agencias privadas de calificación de riesgo (por ejemplo, Fitch Ratings, Moody's Investor Service y Standard & Poor's) establecen indicadores económicos mundiales utilizados por los decisores políticos para desarrollar sus estrategias en países en desarrollo, incluyendo la asignación de AOD.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) clasifica a los países a través del índice de desarrollo humano (IDH), que refleja tres dimensiones de desarrollo: la esperanza de vida al nacer, la educación y el poder adquisitivo. El IDH permite clasificar a los países en cuatro niveles de desarrollo humano (PNUD:2018): “desarrollo humano muy alto” (IDH superior a 0,894), “desarrollo humano alto” (IDH entre 0,893 y 0,757), “desarrollo humano medio” (de 0,645 a 0,756) y “desarrollo humano bajo” (IDH inferior a 0,504).

Por último, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) utiliza un método ligeramente diferente para clasificar los países por ingreso per cápita<sup>8</sup>. Aunque se basa en el modelo del BM, solo cubre los países que reciben ayuda de la OCDE y distingue dos grandes grupos de países: los “países desarrollados” (que el BM categoriza como países de ingreso alto) que no reciben AOD y los “países en desarrollo”, que sí la reciben. Según la política del CAD-OCDE, si el país receptor de la ayuda es catalogado como de renta alta por un período consecutivo de tres años, es cambiado de categoría automáticamente y, por lo tanto, será susceptible de no recibir más AOD en el futuro. En cuanto al segundo grupo, el CAD-OCDE ha elaborado una lista utilizada por los donantes que distingue cuatro categorías de países para definir sus prioridades de financiamiento<sup>9</sup>:

- Los países menos adelantados (PMA), concepto creado por Naciones Unidas para agrupar a países de rentas bajas que sufren acusadas vulnerabilidades estructurales en ámbitos como la economía, la salud, educación, la seguridad, las instituciones o el medio ambiente. En la actualidad 47 países en desarrollo se encuentran en esta categoría.

---

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofdaidrecipientcountries.htm>

<sup>9</sup> [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC\\_List\\_ODA\\_Recipients2018to2020\\_flows\\_En.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf)

- Otros países de renta baja (PRB): Estados con ingresos bajos que no presentan las vulnerabilidades económicas, sociales y políticas de los PMA. Sólo 2 países se encuentran en esta categoría.
- Países de renta media-baja (PRMB): Estados con ingresos medianos bajos y considerados en “transición” hacia economías de ingresos medios. Hay 37 países en desarrollo en esta categoría.
- Países de renta media-alta (PRMA): Países todavía con déficits de pobreza y desigualdad y considerados en transición hacia la graduación de la AOD cuando pasen por encima de este límite. En caso de recibir ayuda de un donante, ésta no computaría como AOD.

Una crítica bastante común a los sistemas de clasificación planteados es que, a excepción del IDH elaborado por el PNUD, es posible llegar a la conclusión de que el criterio utilizado para asignar los fondos de AOD sigue dando prioridad a un concepto economicista del desarrollo basado en el PIB y no tanto multidimensional como el que establece la Agenda 2030 y sus ODS. A la incapacidad del PIB para reflejar la compleja naturaleza del desarrollo, se une también la escasez de datos que pueda aportar sobre la distribución de los recursos y las oportunidades en el seno de una sociedad y, mucho más importante, el hecho de que iguale en su traducción monetaria ámbitos (escuelas y cañones) que la sociedad, sin embargo, puede valorar de forma diferenciada. Precisamente este elemento es el que forma parte del debate acerca de seguir o no otorgando AOD a los PRM. El debate también incluye cuestiones vinculadas a la propia naturaleza de la AOD y su impacto en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades en un contexto mucho más general donde los acuerdos comerciales, las políticas monetarias y fiscales y los acuerdos sobre migración afectan la potencial eficacia de la ayuda para la lucha contra la pobreza.

### 3.2. AOD y PRM: debates actuales sobre la continuidad de la ayuda internacional

Los cambios recientes en el contexto del desarrollo internacional han llevado a los donantes a repensar el enfoque político de su cooperación para el desarrollo con los PRM. Hay que recordar que se trata de una categoría muy heterogénea de países (actualmente 109 países clasificados por el Banco Mundial) que alberga a más del 70% de la población mundial. Esto significa que la mayoría de los países y la mayoría de la población del mundo en desarrollo se encuentran ahora en la categoría de ingresos medios. Así pues, bien sea por necesidades

geopolíticas o por la necesidad de gestionar escasos recursos después de recortes en sus presupuestos de ayuda, los donantes, especialmente la UE, han cambiado su forma de entender el papel de la AOD en dichos países y la necesidad de avanzar hacia nuevas formulas de cooperación donde la ayuda no sea el elemento central de la relación donante-receptor. Este enfoque también ha generado una creciente controversia política y pública a medida que la reducción del gasto público, los recortes derivados de las políticas de austeridad y la pérdida de poder económico de los donantes tradicionales se han vuelto más acusadas.

Algunos debates que enmarcan este fenómeno son los siguientes: ¿deberían los donantes focalizar su ayuda en los países más pobres que no poseen recursos propios para financiar su propio desarrollo? (Collier:2018); ¿Es la pobreza en los PRM un fenómeno transitorio y por tanto se deben abordar otras formas de cooperación con ellos? (Kharas and Rogerson:2012); ¿Los indicadores que miden pobreza y riqueza, son los mejores para asignar la ayuda internacional? (Ravallion:2012; Sumner:2012); ¿Reflejan los debates sobre la ayuda a los PRM cambios en la situación de los donantes, y no tanto cambios en la situación de los PRM? (Glennie:2012); ¿Se deben abordar las dimensiones fundamentales del desarrollo humano sostenible contenidas en los ODS a la hora de asignar la ayuda? (Tezanos:2018). Es probable que a medida que más países se gradúen de su estatus de PRB a PRM y PRMA, y por lo tanto menos países cumplan con los criterios para la recibir ayuda, las cuestiones planteadas se vuelvan más relevantes en el futuro.

Hay una serie de temas muy interesantes que permean todos estos debates. El primero es que el concepto de “taxonomías” o clasificaciones de países “más” o “menos” desarrollados no están todavía aceptados por la propia naturaleza multidimensional del desarrollo y por la dificultad de establecer qué es ser o no ser desarrollado (Nielsen:2013). Dicho esto, es cierto que las clasificaciones aportan ciertas ventajas (Tezanos y Sumner:2013), entre ellas las de simplificar un mundo demasiado complejo e identificar características socioeconómicas comunes compartidas en un periodo de tiempo concreto por distintos países. Estas clasificaciones permiten, como hemos explicado más arriba, el establecimiento de criterios de asignación geográfica de los recursos y el diseño de políticas de cooperación diferenciadas en función de las características de los países receptores de ayuda (Tezanos:2018:10).

El segundo tema es la compleja geografía del desarrollo. En el pasado, los términos “pobres” y “países pobres” estaban interrelacionados ya que el grueso de la población pobre vivía en países que también se consideraban pobres. Sin embargo, en la actualidad alrededor de dos

tercios de la población pobre (definida según los criterios del Banco Mundial) vive en los PRM, y es probable que este sea el caso en la próxima década (Sumner:2017). Teniendo en cuenta esta transformación en la “geografía de la pobreza” es esencial preguntarse si la cooperación para el desarrollo debería estar dirigida a las poblaciones pobres, vivan donde vivan, o si debería estar dirigida a países que sufren una grave escasez estructural, incluso si sus poblaciones pobres son limitadas en términos absolutos. En esta línea, algunos autores sugieren que la primacía de los derechos humanos hace que sea obligatorio que la ayuda se dirija a las personas pobres, donde quiera que vivan (Kanbur y Sumner, 2012). Otros autores (Alonso *et al.*:2016) insisten en que el propósito de la ayuda es apoyar (y no sustituir) los esfuerzos de los países para superar las barreras al desarrollo, y que el apoyo internacional debe tener en cuenta las capacidades nacionales para enfrentar los obstáculos al desarrollo. Desde esta perspectiva, los recursos de cooperación para el desarrollo deben dirigirse principalmente a los países más necesitados; es decir, aquellos países con mayores vulnerabilidades para enfrentar sus propios desafíos de desarrollo.

La tercera cuestión es la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza. La evidencia muestra que en la mayoría de los países en desarrollo el crecimiento ha sido el factor principal que explica la caída o el aumento de la pobreza, pero que la desigualdad juega un papel crucial en el comportamiento de la pobreza en dichos países (Fosu:2017). Efectivamente, a pesar del enorme crecimiento económico de algunos países el resultado sobre la reducción de la pobreza ha sido bastante desalentador incluso en aquellos países donde el crecimiento ha sido el principal impulsor de la reducción de la pobreza, ya que se podrían haber logrado mayores avances con una distribución de ingresos más favorable. En ese sentido, un país puede crecer bastante rápido, pero si tiene una gran desigualdad inicial o unos ingresos per cápita muy bajos, entonces la reducción de la pobreza puede ser muy pequeña. Normalmente, se habla de crecimiento, pero del PIB, y eso a menudo no refleja el crecimiento de los ingresos, que es mucho más importante para la reducción de la pobreza.

El tema de la desigualdad es, pues, un elemento fundamental a la hora de diseñar políticas de cooperación (Ferreira *et.al*:2018; CONCORD:2018) y un criterio que debe tenerse en cuenta a la hora de decidir si un país en desarrollo, independientemente de su categoría, es sujeto a una política de “graduación” de la ayuda (Furness y Negre:2012). Desafortunadamente este no suele ser el caso.

La cuarta cuestión es el debate en torno al concepto de “más allá de la ayuda” (Janus, Klingebiel y Paulo:2014). El debate se enmarca en la ya referida “nueva geografía de la pobreza” y la constatación, por parte de algunos donantes, de que la ayuda no tiene sentido en países que han logrado tasas de crecimiento económico altas. En ese sentido es necesaria una mayor coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas (migratorias, comerciales, de seguridad y defensa, energéticas etc.) que despliegan los gobiernos de países ricos con un doble objetivo: primero, que no perjudiquen los progresos en materia de desarrollo que se hayan alcanzado en los PVD y, segundo, que los países puedan beneficiarse de otras modalidades de financiación del desarrollo además de la AOD, además de otras políticas (como las comerciales o las de inversión internacional) para continuar su proyecto de crecimiento económico y reducción de la pobreza (Carbone:2012; Ratha, Mohapatra y Plaza:2008). La idea subyacente es que las políticas de “más allá de la ayuda” abordan principalmente las causas de la pobreza, mientras que la ayuda se centra en la manifestación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas (House of Commons:2015).

Como resumen de la presente sección, pasaremos a establecer una taxonomía de los principales argumentos a favor y en contra de la asignación de AOD a los PRM. La tabla 1 los recoge de manera sintética:

<b>Tabla 1. Razones para continuar o graduar a los PRM de la AOD</b>		
<b>Criterios</b>	<b>Continuar la ayuda</b>	<b>Graduar la ayuda</b>
<i>Disponibilidad de recursos</i>	Muchos PRM tendrían que elevar la tasa impositiva demasiado para recaudar impuestos, cosa que hoy día es casi imposible	Los PRM pueden movilizar recursos propios a través de impuestos para luchar contra la pobreza
<i>Geografía de la pobreza en el futuro</i>	En el futuro habrá más pobres en los PRM porque mas PMA habrán conseguido alcanzar el estatus de país de ingresos medio	Para 2025, el 80% de los pobres vivirá en PMA. En los PRM el crecimiento habrá casi erradicado la pobreza, sin necesidad de ayuda.
<i>Asignar la ayuda de manera más eficiente</i>	La ayuda tiene más impacto en PRM ya que poseen capacidades para emplearla de manera más efectiva.	La ayuda tiene más impacto en PMA. Sin ella no podrían salir de la pobreza.
<i>Impacto sobre población pobre</i>	La mayoría de la población pobre vive en PRM. Cortar la ayuda significa	La ayuda en los PRM representa alrededor del 2% de su PIB. Es un volumen muy bajo

	desatender a mucha población necesitada.	de recursos disponibles para las políticas de reducción de la pobreza.
<i>Preferencias de los PRM</i>	Algunos PRM prefieren mantener su relación con donantes y utilizar la AOD de manera estratégica para financiar proyectos piloto.	Algunos PRM prefieren acabar con la AOD (p.ej. India) para acabar con la injerencia de los donantes en los asuntos domésticos.
<i>Preferencias de los donantes</i>	Algunos donantes prefieren mantener su ayuda en los PRM para continuar apoyando procesos de desarrollo, afianzar alianzas geopolíticas o por intereses económicos.	Algunos donantes prefieren asignar su ayuda a los países más pobres por diversas razones (escasos recursos, intereses políticos y económicos etc.).

Fuente: adaptado de Ana Thomas (2013).

### 3.3. La adaptación de los donantes a la nueva geografía de la pobreza: hacia nuevos modelos de asociación.

A la luz de todas las cuestiones presentadas en las secciones anteriores, particularmente la crisis económica y financiera mundial, el ascenso de los países emergentes y la nueva “geografía de la pobreza”, los donantes internacionales han ido adaptando sus enfoques tradicionales de cooperación con los PVD, especialmente su relación con los PRM (Herbert:2013a:2013b). Algunos ejemplos que ilustran dicha tendencia son los siguientes: desde 2015 Australia ha priorizado aún más sus intereses nacionales con los países estratégicos de la región (especialmente con Filipinas, Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental) por encima de la reducción de la pobreza en otras zonas del globo como África Subsahariana. Términos como “crecimiento económico”, “asociación económica” - con el sector privado como instrumento favorito para lograr resultados de desarrollo – y “obligación mutua” entre donante y receptor figuran como los nuevos vectores de la cooperación australiana. Otros países han reducido el número de sus programas bilaterales con los PRM, como el Reino Unido, Países Bajos o Bélgica a través de políticas de “graduación” de su ayuda. Así, Bélgica llevó a cabo una reducción del 50% de su presupuesto de AOD en PRM en 2014, mientras que los Países Bajos han establecido “relaciones de transición” con países de ingresos medios y países de ingresos bajos que muestran un crecimiento económico sustancial (por ejemplo, Bangladesh, Benin, Etiopía, Ghana, Indonesia, Kenia, Mozambique y Uganda). En estos países habrá una combinación de ayuda y comercio, que beneficiará a los países afectados, así como a la economía de los Países Bajos (Reality of Aid:2014:212,255). Mientras tanto, otros han puesto el acento en relaciones más estratégicas con un grupo selecto de PRM (por ejemplo, Alemania

en Sudáfrica, Indonesia o Brasil). También ha habido donantes que han aumentado la ayuda a los PRM (por ejemplo, España, sobre todo antes de la crisis financiera de 2008), mientras otros han preferido asignar más recursos a los PMA, como Reino Unido y la UE.

El hilo común en todos los ejemplos expuestos es la constatación, por parte de donantes, de un nuevo cambio en las relaciones entre países en desarrollo y desarrollados, donde éstos asumen sin complejos que la contribución a la agenda global de desarrollo puede hacerse atendiendo también sus intereses estratégicos a través de una utilización más estratégica de la AOD. El caso de la UE ilustra bien este cambio de orientación a través de las “asociaciones de desarrollo diferenciadas” a partir del año 2012. Para llegar a ellas es preciso primero describir el marco general de la política de asociación (*partnership*) de la UE con terceros países o grupos de países. A ello se dedica la siguiente sección.

### 3.4. La UE y su política de asociación con PVD

Las relaciones de cooperación para el desarrollo de la UE con terceros países se enmarcan en los Acuerdos de Asociación (AA). El AA es un tratado entre la UE, sus Estados miembros y un país no perteneciente a la UE para crear un marco para la cooperación entre ellos. Las áreas frecuentemente cubiertas por dichos acuerdos incluyen el desarrollo de vínculos políticos, comerciales, sociales, culturales y de seguridad. La base legal para la conclusión de los acuerdos de asociación está recogida en el artículo 217 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que plantea que “*La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares*”<sup>10</sup>.

Los acuerdos varían en función del país (o bloque de países) con el que se establece ya que pueden dar lugar a un Acuerdo de Libre Comercio, o a la adhesión del país a la UE, o a un Acuerdo de “Asociación Estratégica”<sup>11</sup>. En todo caso, el AA va más allá de una simple cooperación ya que se establece con la intención de formalizar y avanzar en estrecha cooperación económica y política con la creación de organismos paritarios para la gestión de

---

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>11</sup> La “asociación estratégica” es una modalidad de relación entre la UE y actores internacionales que poseen intereses comunes en temas de la agenda multilateral que se discuten en el marco de las Naciones Unidas. Los “socios estratégicos” son: Estados Unidos, Japón y Canadá, México, India, China, Rusia, Brasil, Sudáfrica, Corea del Sur. A ellos se añaden dos regiones y tres organizaciones: América Latina y Caribe, Mediterráneo y Oriente Próximo, la OTAN, la ONU y la Unión Africana.



la cooperación, competentes para tomar decisiones que vinculen a las partes contratantes y proporcionar una relación privilegiada entre la Comisión Europea y su socio. En general, la UE concluye acuerdos de asociación a cambio de compromisos vinculados a reformas políticas, económicas, comerciales o de derechos humanos en un país. A cambio, al país se le puede ofrecer acceso sin aranceles a algunos o todos los mercados de la UE (productos industriales, productos agrícolas, etc.) y asistencia técnica o financiera. Algunos de los AA firmados recientemente también incluyen un Acuerdo de Libre Comercio (TLC) entre la UE y el tercer país, por ejemplo, con Colombia, Suráfrica o Singapur.

Normalmente los AA se insertan dentro de marcos político-institucionales más amplios, de carácter vinculante y donde se establecen los instrumentos para la promoción de los objetivos de carácter político, económico y social contenidos en ellos. Por ejemplo, el acuerdo de asociación más amplio celebrado entre países en desarrollo y la UE es el Acuerdo de Cotonú. Se trata del marco general para las relaciones de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), adoptado en el año 2000 para reemplazar el Convenio de Lomé, de 1975 y abarca las relaciones de la UE con 79 países, entre ellos 48 países del África subsahariana. Su finalidad es reducir y, en último término, erradicar la pobreza, así como contribuir a la integración gradual de los países ACP en la economía mundial y se basa en tres pilares: cooperación para el desarrollo; cooperación económica y comercial y dimensión política. Normalmente los acuerdos de este tipo con grupos de países (Centroamérica, Mercosur, Mediterráneo, Europa del Este) sigue un modelo semejante, si bien con ligeros énfasis en las cuestiones comerciales o políticas según el grupo de países.

En el caso específico de América Latina y el Caribe (ALC), la UE ha celebrado una amplia gama de acuerdos con países individuales y grupos de países de la región, incluidos el Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum, la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y los acuerdos bilaterales con Argentina, Brasil, Chile y México. Se han establecido alianzas estratégicas con Brasil y México. Se ha concluido un acuerdo de asociación con Centroamérica, así como acuerdos comerciales con Colombia, Ecuador y Perú. La UE y ALC también han disfrutado de relaciones privilegiadas desde la primera cumbre birregional, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1999, que estableció una asociación estratégica. La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), lanzada en 2010 y formalizada en 2011 mediante la “Declaración de Caracas”, le permite a la UE participar en una “asociación estratégica” con los 33 países de ALC.

En resumen, la cooperación es un pilar de los AA, y puede adoptar diferentes enfoques en función de la tipología del país (País Menos Adelantado, País de Renta Baja o País de Renta Media) y los intereses de la UE en el mismo. La Comisión Europea, a través de su Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo - EuropeAid, es corresponsable junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de formular la política de cooperación de la UE y la programación plurianual de los instrumentos de ayuda externa con terceros países y la definición de políticas sectoriales en el ámbito de la ayuda exterior. EuropeAid es responsable de implementar los instrumentos de ayuda externa de la UE más importantes financiados por el presupuesto europeo: el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD), y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Ambos instrumentos se desarrollan a través de “estrategias” que pueden ser para un determinado país o región, y donde se definen los objetivos de la cooperación de la UE en el determinado “socio” o grupo de países en sectores prioritarios a través de resultados concretos, programas y proyectos con un presupuesto negociado entre las instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento) con la participación fundamental de las delegaciones de la UE y en colaboración con los gobiernos de los países socios. Los objetivos de la cooperación bilateral entre la UE y el país socio están en línea con la promoción de los principios de la UE en materia de democratización y respeto de los derechos humanos; las reformas políticas e institucionales (“buena gobernanza”) para consolidar la democracia y la economía de mercado; y la promoción de la integración regional del país y su articulación en el sistema mundial de comercio. En este contexto, el diálogo político a más alto nivel y los programas de cooperación, mayoritariamente en forma de donaciones y adaptados a la situación del país, son los dos vectores más importantes para dar impulso a la cooperación bilateral. Es en este marco en el que hay que situar los “modelos de asociación” de la UE con los PRM.

### 3.5. La asociación de la UE con los PRM

En el ámbito de la UE, foco del presente análisis, la ambición política detrás del debate sobre la nueva asociación con los PRM apareció por primera vez en un documento de orientación estratégica de la cooperación para el desarrollo de la UE y sus Estados miembros, el “Programa para el Cambio” de 2011 (Comisión Europea:2011). Su objetivo era el de organizar un “enfoque diferenciado” de la cooperación para el periodo cubierto por el actual marco financiero plurianual de la UE (2014-2020). En ese sentido, a partir de 2012 la Comisión

Europea comenzó a profundizar en su enfoque de “asociaciones de desarrollo diferenciadas” consistentes en asignar un mayor porcentaje de fondos allí donde la ayuda pudiera tener mayor incidencia: en las regiones y países que más la necesitan, en particular los Estados frágiles. En este sentido, los países capaces de generar recursos suficientes para garantizar su propio desarrollo ya no recibirán subvenciones bilaterales y se beneficiarán de nuevas formas de asociación, recibiendo fondos para el desarrollo a través de los llamados programas “temáticos” y “regionales”<sup>12</sup> del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD).

La Comisión plantea también complementar los fondos de desarrollo con diferentes “modalidades innovadoras de cooperación”, por ejemplo, combinaciones de subvenciones y créditos (lo que se conoce como financiación mixta o *blending*), así como la cooperación técnica y triangular. En cierto sentido, este enfoque no hace sino recoger los debates existentes desde principios de los años 2000 sobre cómo superar la cooperación basada en la AOD hacia modelos asociación “más allá de la ayuda” (Browne:1999).

Desde su origen, el “enfoque diferenciado” ha dado lugar a numerosos debates sobre el papel de la AOD en dichos países. Algunos autores (Alonso:2007; Herbert:2012; Keijzer et al, 2012; Koch:2015), apuntan a tres elementos sobre los que cabe reflexionar en torno a dicha cuestión: primero, y términos más generales, si el objetivo último de la cooperación debería ser la lucha contra la pobreza y, por tanto, si habría que cooperar sólo con aquellos países donde más pobreza exista; segundo, si la cooperación para el desarrollo debería ampliar su rango de acción y abarcar aspectos como la provisión de bienes públicos globales (BPG) o la coherencia de políticas para el desarrollo y; tercero, quién y cómo va a suplir los vacíos financieros dejados por la retirada de la ayuda bilateral de la UE y sus Estados miembros de los países “graduados”.

Uno de los primeros resultados del “enfoque diferenciado” es que ha dado lugar a la eliminación gradual de los programas bilaterales de las instituciones de la UE con los PRM en el periodo 2014-2020 y al establecimiento de nuevos y más estratégicos modos de cooperación.

---

<sup>12</sup> Los programas temáticos del ICD son líneas de financiación con un enfoque transversal. Entre los objetivos de estos programas, se encuentran la protección de los Derechos Humanos (DDHH), la promoción de la democracia, la erradicación de la pobreza, el fomento de la autosuficiencia en producción alimentaria, la mejora la educación, y la protección de la salud y el medio ambiente. A su vez, los programas geográficos son los que amplían su cobertura, haciendo la sub-región (p.ej. Centroamérica) o la región (América Latina y el Caribe) la zona de actuación en vez del país específico. En este sentido, los objetivos son mucho más generales y guardan cierta coherencia con desafíos que afectan al conjunto de países de esa sub-región o región determinada, como son el la seguridad y el narcotráfico, la lucha contra el cambio climático, la reducción de desigualdades o la migración por poner algunos ejemplos.

Dicho enfoque se aplicó primero a 17 países de renta media-alta cubiertos por el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD): Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Kazajistán, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Tailandia y Venezuela, y dos grandes países de renta media-baja con un PIB superior al 1 % del PIB mundial (India e Indonesia). Dichos países pasarán a formar parte de nuevas asociaciones no basadas en la ayuda bilateral. De hecho, las economías emergentes, y en particular China, Brasil y la India, son consideradas como “socios estratégicos” de la UE para hacer frente a los desafíos mundiales.

Esta política se ha reafirmado tras la adopción del nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo de 2017 (European Commission:2017a) reconoce que, aunque la UE y sus Estados miembros deberán centrar su ayuda al desarrollo tradicional en los países más pobres y vulnerables, y desarrollarán nuevas asociaciones con los PRM de manera “diversificada y adaptada”, con el fin de favorecer la aplicación de la Agenda 2030, mediante una gama más amplia de herramientas de cooperación, por ejemplo, a través del comercio y el intercambio de conocimientos y la asistencia técnica. La UE y sus Estados miembros colaborarán con dichos países para fomentar una cooperación Sur-Sur y triangular coherente con los principios de eficacia del desarrollo.

Además de los aspectos relacionados con la política de desarrollo, existen razones de índole estratégico que apoyan las propuestas de “nuevas asociaciones” de la UE. La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE (EGS) lanzada en 2016 plantea una relación especial con los denominados socios nacionales y regionales “afines y estratégicos” con los que lograr los objetivos comunes y de la UE sobre seguridad, prosperidad, migración, desarrollo sostenible y cambio climático (Unión Europea:2016). Estos países y grupos regionales son vistos como “anclas” para un orden mundial más descentralizado, cooperativo y estable. Si bien la EUGS tiene una ambición global, sus prioridades se encuentran en los países vecinos del sur y del este “que se extienden hacia Asia Central y hacia el Sur hacia África Central” (Unión Europea:2016:23). Por tanto, la EGS puede verse como nueva “narrativa securitaria” para la UE en un momento de cambios acelerados en el plano exterior y de incertidumbre sobre el proyecto europeo en el plano interior (Sanahuja:2018).

En la actualidad, el discurso sobre la diferenciación se ha reforzado con nuevos elementos, como el de la “adaptación” (*tailoring* en su acepción original en inglés) de la cooperación a contextos específicos, prioridades de la UE y sus socios y necesidades en materia de desarrollo sostenible. El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo exige una cooperación “de una

manera cada vez más diversificada y personalizada" para todos los países con el fin de promover la implementación de la Agenda 2030 para los PRM (European Commission: 2017a:43). Sin embargo, la “adaptación” todavía genera cierta ambigüedad debido a su escasa definición teórica y operativa, cuestión que ya han señalado algunos autores (Di Commio y Sallós:2018:13). De ello resultan las distintas interpretaciones que puede generar, entre ellas las siguientes:

1. Adaptarse a los intereses y prioridades de la UE: una forma de cooperación más política podría significar que la adaptación se base en los intereses y prioridades de la UE en un país o región específica, proporcionando así suficiente flexibilidad para que las instituciones de la UE respondan a las cambiantes demandas que surgen en el país o el contexto internacional.
2. Adaptar la “caja de herramientas” de la UE en materia de cooperación: una forma de cooperación más técnica donde la adaptación podría implicar el uso de diferentes instrumentos de cooperación según el contexto, incluida la cooperación para el desarrollo financiero y no financiero incluyendo modalidades de cooperación como la Cooperación Sur-Sur y Triangular o la promoción del comercio.

### 3.6. Análisis de las implicaciones del nuevo modelo de asociación de la UE con los PRM bajo el enfoque de “desarrollo en transición”

Como hemos avanzado anteriormente, los nuevos marcos de asociación de la UE con terceros países derivan de la puesta en práctica de las prioridades contenidas en el “Programa para el cambio” adoptado por la Comisión Europea en 2011 (Comisión Europea:2011). En el mismo se clasifica a los países en dos grandes categorías en función de sus capacidades para afrontar los retos del desarrollo por sí mismos: la primera para países de ingresos medios y altos donde la AOD ya no sería el principal instrumento de cooperación, y la segunda para países de rentas bajas y Estados frágiles, donde la AOD es todavía una herramienta esencial para superar obstáculos de tipo humanitario y de desarrollo.

La primera categoría cubre dos tipos de países: 1) las llamadas “economías emergentes” donde los intereses comunes permitirían “asociaciones” en materia de comercio, cooperación regional o migración además de la promoción de acciones conjuntas para hacer frente a desafíos globales como la seguridad internacional, la salud global y el cambio climático; y 2) los PRM que cumplen las condiciones propicias para un crecimiento inclusivo (estabilidad y seguridad,

buen gobierno y cohesión social). En esos países, la UE podría centrar sus recursos en sectores de apoyo al crecimiento económico (por ejemplo, en los sectores de energía, infraestructura, agricultura o ayuda para el comercio) en estrecha cooperación con el sector privado de la UE y de los países socios por igual.

¿Qué es lo que propone la UE a los PRM? Un modelo de asociación basado en un enfoque novedoso: el “**desarrollo en transición**”. Esta idea surge a partir de la insatisfacción expresada por los PRM, especialmente en América Latina y Caribe, con una medición limitada del desarrollo de acuerdo con su PIB per cápita. Como hemos visto, la política de “graduación” exige que, alcanzado un cierto umbral, los PRM pasen a perder su estatus como receptores de AOD, del acceso a fondos concesionales y de un tratamiento diferenciado en materia comercial. Cabe recordar que, ya en 2009, la UE retiró a casi todos los países de ALC de sus programas bilaterales de cooperación. Exceptuando el caso de Colombia -debido a su proceso de paz- con el resto de los países se optó por una “salida lenta” de los programas existentes, poniendo énfasis en los programas regionales de cooperación, sobre todo en cuanto a cambio climático y seguridad.

Atendiendo las quejas de los PRM latinoamericanos, y quizás adelantándose a lo que probablemente ocurrirá con el resto de los países de rentas bajas que irán “graduándose” de la AOD en el horizonte 2030<sup>13</sup>, la UE ha planteado un modelo de asociación (*partnership*) basado en el enfoque de “desarrollo en transición” cuyos principios para América Latina y el Caribe son los siguientes (SEAE:2018):

- i. Desde el ámbito **doctrinal**, una cooperación que vaya en línea con los desafíos universales que plantea la Agenda 2030 y que deben ser abordados de manera conjunta.
- ii. Desde el ámbito **geoestratégico**, el apoyo mutuo para influir en la agenda global de acuerdo con los intereses de la UE y los PRM de ALC y la generación de alianzas que vayan hacia la cooperación internacional en el sentido más amplio, utilizando los instrumentos de política exterior de la Unión Europea, entre ellos la AOD.
- iii. Desde el ámbito de la **gobernanza**, el refuerzo de las democracias para que no caigan en el extremismo y el populismo.

---

<sup>13</sup> Algunos estudios plantean hasta 32 países: Sedemund, Jens (2014), “An outlook on ODA graduation in the post-2015 era”, External Financing for Development Briefing, Paris.

- iv. Desde el ámbito de la **sostenibilidad**, una asociación para la resiliencia, que aborde desafíos compartidos como el cambio climático, la degradación ambiental, el aumento de las desigualdades, el crimen organizado y los flujos de migrantes, a través de un enfoque común y complementario.
- v. Desde el ámbito **económico**, el impulso del crecimiento económico aprovechando las nuevas oportunidades para el comercio y la inversión, y garantizar que las economías de la UE y de los PRM estén equipadas para competir de manera justa, abierta y socialmente responsable.
- vi. Desde el ámbito **instrumental**, fomentar una transición gradual de la “transferencia de ayuda” a la generación de “saber hacer” para intercambiar buenas prácticas, fortalecer la cooperación técnica, mejorar los diálogos sobre políticas, fomentar la investigación, la innovación y el comercio; e impulsar la transferencia de conocimientos, en ambas direcciones.

Los principios comentados se articulan a través de instrumentos que financian y promueven acciones en el marco del enfoque de “desarrollo en transición”. Algunos de ellos son los siguientes:

- i. Operaciones de **financiación mixta** (*blending*) con instituciones financieras internacionales a través del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL).
- ii. **Inversiones** en desarrollo a través de los programas regionales<sup>14</sup> de la UE en ALC y **garantías** con el sector privado.
- iii. Proyectos de **hermanamiento** (*Twinning*).
- iv. Proyectos de **Cooperación Triangular** (a través de la Facilidad para la Cooperación Triangular UE-ALC) y **Cooperación Sur-Sur**.
- v. El nuevo **Fondo Regional para el Desarrollo en Transición**, desarrollado junto con la OCDE y la CEPAL para explorar la aplicación práctica, tanto a nivel político como práctico, del “desarrollo en transición”. La UE ha asignado un monto inicial 9,5 millones de euros, que con los recursos aportados por la CEPAL y por el Centro de Desarrollo de la OCDE se ampliará hasta llegar a los 16 millones de euros. Los

---

<sup>14</sup> ALFA, ALBAN, EUROsociAL, AL-INVEST, @LIS, URB-AL, EUROsolar, ALCUE-NET, EULARINET y WATERCLIMA-LAC

proyectos financiados se centrarán en el fortalecimiento de las capacidades para realizar reformas, por ejemplo, del sistema fiscal o para establecer reglamentaciones, y serán cofinanciados al 40 % por parte de los países receptores de las ayudas. Los proyectos irán acompañados de un “diálogo triangular” entre un miembro de la UE y dos países de ALC, sobre los retos que haya que afrontar en el sector correspondiente.

La siguiente tabla resume las características de este modelo de asociación específica:

Ámbito	Principio	Instrumentos
<b>Doctrinal</b>	Afrontar desafíos Agenda 2030 conjuntamente	<b>Generales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiación mixta (donaciones y créditos) a través del MIAL</li> <li>Inversiones a través de programas regionales y garantías con el sector privado.</li> <li>Proyectos de hermanamiento</li> <li>Cooperación Triangular a través del programa ADELANTE y Sur-Sur</li> </ul> <b>Específico:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo Regional para el Desarrollo en Transición</li> </ul>
<b>Geoestratégico</b>	Apoyo mutuo para influir agenda global de desarrollo	
<b>Gobernanza</b>	Consolidación democracias/neutralizar riesgo populismos y extremismos	
<b>Sostenibilidad</b>	Asociación para la resiliencia contra retos globales como el cambio climático	
<b>Económico</b>	Impulso del crecimiento económico	
<b>Instrumental</b>	Transitar de la AOD a la generación de “saber hacer”	

Fuente: elaboración propia

Las implicaciones que supone este modelo de asociación para los PRM que se gradúan de la ayuda al desarrollo de la UE son múltiples. Algunas de las más importantes son las siguientes:

- i. Pérdida del sobre de ayuda bilateral: la UE no renovará el programa de ayuda bilateral para el periodo 2021-2027, por lo que solo se apoyarán los proyectos de cooperación de carácter plurianual que hayan sido financiados hasta 2020, año en el que acaba el actual marco financiero plurianual. Esta pérdida significativa de ayuda concesional está vinculada directamente con el siguiente elemento de la lista.
- ii. Incertidumbre sobre cómo se van a cubrir las brechas de financiación de AOD: una de las cuestiones más acuciantes para un país receptor de ayuda es saber cómo se van a cubrir las brechas de financiación en los ejercicios de planificación presupuestaria. Si esto es ya un desafío en un escenario de previsibilidad de la ayuda, en el caso de la graduación se hace todavía más complicado. La cuestión en este caso es saber si los otros donantes que operen en el país pueden contribuir a suplir dichas brechas y qué



- papel puede jugar el gobierno para hacer que la graduación se lleve a cabo en un marco más amplio de cooperación donde pueda existir una “división del trabajo” en términos de financiación del desarrollo por parte de la comunidad de donantes.
- iii. Movilizar recursos propios en un espacio fiscal reducido: un principio sobre el que existe acuerdo general es que los gobiernos de los PRM tienen la obligación de afrontar por sí mismos sus propios desafíos de desarrollo -a lo que habría que añadir “en la mitad de lo posible”, ya que no es tan evidente como pareciera a primera vista. Naciones Unidas identifica a las finanzas públicas nacionales como un componente fundamental de la financiación de los ODS (Naciones Unidas:2016, párr.12). Empero, la carga tributaria de los países en desarrollo, y en concreto en ALC, está muy por debajo de la de los países de la OCDE. En promedio, América Latina sigue estando 13 puntos del PIB por debajo del promedio de los países de la OCDE (CEPAL:2017). Efectivamente, la capacidad de generar ingresos impositivos se encuentra condicionada por factores de diversa índole como la renta per cápita, que limita la capacidad de pagar impuestos; la dificultad para gravar un sector agrario con gran peso en las economías de los PRM; el desarrollo financiero, que ayuda a la gestión tributaria; o la calidad institucional, cuyo efecto en los ingresos públicos es también muy importante.
- iv. Necesidad de establecer agendas nacionales de desarrollo que tengan en cuenta la transición hacia un escenario “no AOD”: La graduación de la ayuda no se lleva a cabo en un vacío institucional ni programático. Los PRM cuentan con sus propios planes de desarrollo nacional que se nutren en gran medida de la financiación para el desarrollo. La graduación es una decisión estratégica por parte de la UE. Esta decisión puede considerarse, hasta cierto punto, “impuesta”, y lo único que puede hacer el país socio es negociar un periodo de transición lo más largo posible hasta que encuentre formas de cubrir las “brechas financieras” que aparezcan tras la graduación. También es una decisión que afecta al propio principio de “apropiación” por parte del país socio de su modelo de desarrollo y de las prioridades que dicho país establezca, ya que la retirada de la AOD puede significar, como se ha comentado más arriba, que algunas de ellas queden desatendidas si no se encuentran otras fuentes de financiación públicas y privadas, internas o externas.
- v. Riesgos de volver a ser un País de Renta Baja y quedar atrapado en la “trampa de la pobreza”: la literatura sobre los PRM identifica como una de sus principales vulnerabilidades la frágil consolidación institucional y económica. Efectivamente, la existencia de problemas estructurales como la enorme desigualdad, la dependencia de

una economía basada en la exportación de recursos naturales -expuestos a importantes los ciclos de fluctuación-, la baja capacidad de innovación y de valor agregado en los productos que exportan o el impacto derivado del cambio climático, hacen que los logros alcanzados en materia de desarrollo necesiten ser apuntalados.

- vi. Impacto sobre la población más vulnerable, que normalmente depende de proyectos financiados en su mayor parte por la ayuda al desarrollo: la graduación de la AOD significa que el gobierno asuma mayores gastos sociales que antes eran cubiertos por proyectos de protección social, educación o sanidad básica financiados por donantes. Este tipo de proyectos, sobre todo las redes de protección social son más relevantes entre la población rural, las minorías étnicas, personas vulnerables como ancianos y niños, así como comunidades que viven en situaciones de fragilidad, tanto medioambiental como institucional. Con su sostenibilidad financiera en riesgo, muchos de estos programas son o bien remodelados (por ejemplo, se reduce su tasa de cobertura) o bien abandonados por los gobiernos de los PRM. Este hecho, además, va en contra de uno de los principios básicos de la Agenda 2030: “*no dejar nadie atrás*”.
- vii. No existe un modelo de asociación universal: Ni la graduación ni los nuevos modelos de asociación debieran derivarse de cálculos basados en criterios económicos y políticos aplicables *tabula rasa* a los PRM utilizando los mismos principios e instrumentos descritos en las páginas precedentes. Si ya se ha comentado anteriormente (Cap. 2) que la “graduación” debería reemplazarse por un enfoque de “gradación” y adecuación de los apoyos de los donantes a los países en transición, en el caso del nuevo modelo de asociación, ésta debería adaptarse a las necesidades del país socio y ser acordada entre ambas partes asociadas.

### 3.7. Conclusiones

Esta sección ha servido para poner de manifiesto la importancia de reflexionar sobre la política de graduación de la AOD y del nuevo modelo de asociación planteado por la UE a los PRM que realizan su transición hacia economías de renta alta y que, por lo tanto, deben atender sus propias necesidades de desarrollo con recursos propios. Las principales conclusiones derivadas de este apartado son las siguientes:

- En primer lugar, cabe destacar que el criterio de graduación, basado en el ingreso per cápita de los países (tres años consecutivos superando un determinado umbral de PIB), ha sido y está siendo fuertemente cuestionado por no dar cuenta del carácter multidimensional del

fenómeno del desarrollo. Por tanto, el desafío futuro consiste en definir una métrica con la que medir el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030.

- En segundo lugar, los argumentos del llamado “desarrollo en transición” para seguir generando esquemas de cooperación con países de renta media y alta basados en cooperación técnica, intercambio de conocimientos y buenas prácticas, están ganando peso entre los donantes del CAD y la UE, pero la articulación en términos prácticos está siendo poco ambiciosa, tanto en términos presupuestarios como programática.
- En tercer lugar, y vinculado al punto anterior, uno de los principales retos será pasar del “desarrollo en transición” al “desarrollo en acción” a través del establecimiento de un marco general de cooperación con los PRM con un enfoque diferenciado de acuerdo con las necesidades y desafíos específicos a cada uno de los países, que incluya nuevos e innovadores mecanismos financieros y no financieros de cooperación.
- En cuarto lugar, la UE tiene la posibilidad de liderar esta agenda a través de un nuevo modelo de asociación con PRM, basado en las propuestas que actualmente plantea a los PRM, pero poniendo el acento en otros elementos que, o bien no forman parte de ésta, o se recogen de forma sucinta (como la lucha contra la desigualdad, la inversión en cohesión social o la transferencia de conocimiento) y que han sido reclamados tanto por los países graduados como por los que están en vías de hacerlo en los próximos 15 años.

## 4. La política de graduación y el modelo de asociación de la Unión Europea en Chile y El Salvador

La presente sección tiene como objetivo ilustrar el impacto que la política de graduación de la AOD ha producido -y puede continuar haciéndolo- en los PRM, así como plantear una reflexión sobre si es necesario “repensar” el modelo de asociación propuesto por la UE a los países “graduados” y adaptarlo a sus necesidades. Para ello se han escogido dos ejemplos del ámbito latinoamericano: Chile y El Salvador. El primero, por ser un país graduado de la AOD desde octubre de 2017 y donde los efectos de esta política ya se han evaluado. El segundo, un país de renta media-baja que avanza en su transición hacia país de renta media y que perderá su acceso a la ayuda bilateral de la UE (es decir, se graduará parcialmente de la AOD de la UE) a partir de 2021, y para el que el modelo de asociación de la UE no acaba de ser totalmente satisfactorio. El caso del primero muestra el escenario al que se podría dirigir, en términos de apoyo internacional a través de AOD, el segundo caso.

Se incluyen, pues, dos países que se gradúan de la ayuda internacional: Chile, de toda la AOD al salir de la lista del CAD de la OCDE en 2018, y El Salvador, de la ayuda bilateral de la UE a partir de 2021. En ambos casos, las implicaciones de dicha política son percibidas como contraproducentes, ya que ambos países, sobre todo El Salvador, necesita todavía del apoyo financiero y técnico de la UE para poder consolidar los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos 10 años.

### 4.1. Metodología seguida para el estudio de los casos

Aunque la literatura sobre países de renta media es abundante son raros los estudios de caso que hagan un análisis detallado del impacto de la política de graduación de la ayuda sobre los países afectados por esta. En este sentido, la selección de los países se ha hecho de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Existencia de informes relativos al fenómeno de la graduación en el país
- b. Acceso a la información
- c. Capacidad de interlocución con los responsables técnicos y políticos de la cooperación de ambos países
- d. Ambos países presentan aspectos comunes en su experiencia con la cooperación internacional que pueden ser objeto de comparación.

La principal fuente de información para la elaboración de las experiencias ha sido el análisis de documentos de estrategia, declaraciones políticas y documentos de carácter más técnico elaborados por los responsables de la cooperación chilena y salvadoreña. Es importante recordar que esta metodología permite establecer comparaciones entre ambos países y extraer elementos comunes que permitan justificar el enfoque del trabajo.

Por último, es necesario precisar que los ejemplos elegidos no pretenden en ningún modo ser un “estudio de caso” al uso que sustente las conclusiones y recomendaciones contenidas en este trabajo, sino una forma de ilustrar los efectos de las políticas de graduación y la reconfiguración de las relaciones entre los países donantes y receptores, cuestión que adquiere todavía más vigencia en el marco de las negociaciones del nuevo marco financiero plurianual 2021-2027 de la UE, donde los nuevos instrumentos de financiación de la ayuda al desarrollo establecerán el marco y las “reglas de juego” de las relaciones entre la UE y los PRM en el futuro.

## 4.2. Contexto general

Antes de presentar los dos países analizados es preciso enmarcarlos en su contexto regional para entender gran parte de los desafíos que ambos enfrentan. De los 33 países que componen la región de América Latina y el Caribe, 32 están clasificados como de renta media, es decir, son países en “transición hacia el desarrollo” (CEPAL:2018a). En el año 2013 el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE procedió a la revisión de la lista de los países elegibles para la AOD y determinó que Chile, Uruguay y Antigua y Barbuda, países de renta media alta, se graduarían en octubre del año 2017 si continuaban superando el umbral de renta per cápita fijada por el Banco Mundial (12.745 dólares). Ese fue el caso. Según la OCDE, en el plazo de los próximos 15 años al menos 8 países de la región podrían graduarse como receptores de AOD (Colombia, Costa Rica, Granada, México, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe y Uruguay)<sup>15</sup>. La graduación, por tanto, se presenta como un fenómeno que irá tomando dimensiones más amplias a medida que avance la Agenda 2030, y que exige tanto a la comunidad de donantes como los países “graduados” un ejercicio de reflexión para articular políticas de desarrollo conjuntas que sean eficaces y sostenibles en este escenario.

---

<sup>15</sup> OECD (2019), Net ODA (indicator). doi: 10.1787/33346549-en

Antes de caracterizar los dos países escogidos sería necesario situarlos en el contexto socioeconómico latinoamericano, en el que la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, así como la reducción de la desigualdad continúan siendo desafíos clave para los países de la región. Efectivamente, en 2017, el número de personas pobres en América Latina llegó a 184 millones, equivalente al 30,2% de la población, mientras que el número de personas en situación de pobreza extrema alcanzó los 62 millones, un 10,2% de la población (CEPAL:2019:80). Por su parte, la desigualdad es considerada como una característica tanto histórica como estructural de la región, que se ha mantenido y reproducido incluso en periodos de prosperidad económica (CEPAL:2019:48). Y aunque ha habido avances importantes en los últimos 15 años en esta materia, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo, por delante del África Subsahariana, y presentando un índice Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central<sup>16</sup>. Aun así, las proyecciones realizadas por la CEPAL en el contexto del ODS 1 (reducción de la pobreza) son bastante optimistas y sitúan a un conjunto de 10 países en cabeza para reducir la pobreza extrema hasta el 3% y a 11 países para reducir la pobreza a la mitad en 2030.

Otra de las características de la región es la llamada “trampa de ingresos medios” comentada en las secciones precedentes. Efectivamente, a medida que los países latinoamericanos han alcanzado niveles de ingreso medio, el crecimiento ha sufrido una desaceleración que diversos autores (Felipe, Kumar y Galope:2017; Aiyar et al.:2013) describen de la siguiente manera: el rápido crecimiento registrado en las etapas iniciales de desarrollo se estanca cuando los países alcanzan niveles medios de ingresos, ya que normalmente son necesarios nuevos motores de crecimiento económico basados en industrias manufactureras y de servicios intensivas en capital y en mano de obra cualificada que no existen o están débilmente asentados en dichos países (Kharas y Kohli:2011). Hasta ahora, y de acuerdo con la CEPAL (2019:117), sólo Chile, Trinidad y Tobago y Uruguay han logrado superar esta “trampa”.

También conviene mencionar el desafío de la integración regional. Los recientes acuerdos comerciales entre la UE y otras regiones del mundo y la consolidación del comercio intrarregional, sobre todo en Asia y África, hacen urgente la necesidad de avanzar en la agenda de integración en América Latina, asunto que lleva debatiéndose desde hace ya tiempo en las distintas cumbres latinoamericanas. Las razones son importantes: la región asiste al fin del

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la CEPAL, el índice de Gini alcanza en América Latina un valor promedio de 0,466.

ciclo álgido de las materias primas, la integración económica todavía no ha alcanzado su máximo potencial (según la CEPAL, solo el 16% de las exportaciones totales se destinan al mercado latinoamericano) y el crecimiento regional sufre una importante desaceleración. Junto a ello, los cambios políticos en algunos países clave de la región (por ejemplo, Brasil o Argentina, y quizás en un futuro Venezuela) refuerzan la urgencia de avanzar con la agenda del regionalismo.

Por último, la dependencia de los países de América Latina y el Caribe con respecto a la AOD varía significativamente. En la región, la AOD representa más del 10% del PIB en 2 países (Guyana y Nicaragua), entre el 1 y el 6% en 10 países y por debajo del 1% en otros 18 países.

En resumen, los casos que se van a presentar a continuación deben entenderse en un contexto caracterizado por la incertidumbre sobre la evolución económica y política de la región. Los signos de recuperación que la economía de esta parte del globo presenta desde 2017 no están exentos de riesgos, ya que los posibles choques externos (una desaceleración de la economía global y la inestabilidad de los precios de las materias primas) y nacionales (inestabilidad institucional) podrían dificultar la “transición hacia el desarrollo” que experimentan actualmente muchos de sus PRM.

#### 4.3. Chile: un país de renta alta con desafíos de desarrollo todavía notables

Chile ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en Latinoamérica en las últimas dos décadas y donde se ha reducido la pobreza de forma más significativa. Entre 2000 y 2015 la proporción de la población considerada pobre (4 dólares por día) se redujo del 26% al 7,9%<sup>17</sup>. El Banco Mundial (2017) identifica como factores de dicho éxito unas instituciones fuertes y políticas macroeconómicas sólidas que han ayudado a asentar dicho crecimiento económico, unas políticas orientadas al mercado que incluyen reformas para mejorar la productividad, y el auge de las materias primas experimentado en el decenio 2004-2014, que significó cerca del 20% de los ingresos del país, máximo productor y exportador de cobre mundial.

A pesar de los avances constatados, la desigualdad sigue siendo un desafío clave para Chile. La concentración de la riqueza es muy alta: el 50% de los hogares menos favorecidos tenía en

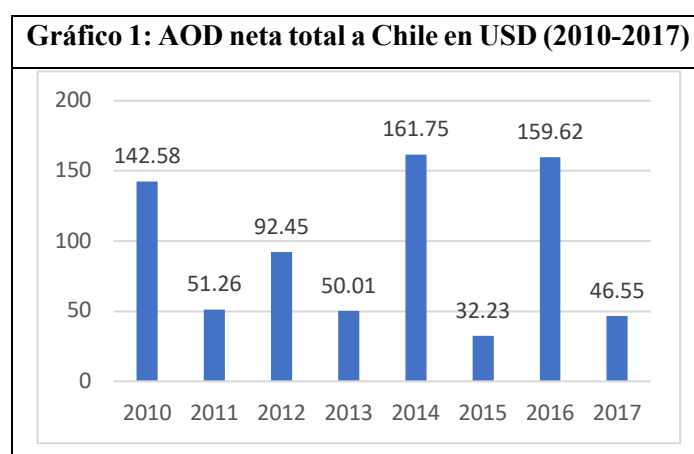
---

<sup>17</sup> Banco Mundial: Chile, panorama general. <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>

2017 un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba el 66,5%, y el 1% más rico el 26,5% (CEPAL:2019:62). La desigualdad, junto a alta dependencia de los precios del cobre, la incertidumbre de las reformas del gobierno para incrementar la innovación y la productividad y el impacto del cambio climático sobre el país, hacen que la “transición hacia el desarrollo” no esté exenta de obstáculos (Miller:2018).

Este gran avance en términos de desarrollo durante las últimas dos décadas permitió a Chile unirse a la OCDE en 2010 en condición de observador. Empero, la incorporación del país al club de las “economías ricas” ha tenido repercusiones en la condición de Chile como país receptor de ayuda. Efectivamente, tal y como hemos descrito en la sección anterior, Chile ha asumido la condición de país “graduado” de la AOD tras haber superado por tres años consecutivos el umbral de 12.745 dólares fijado por el Banco Mundial para ser considerado como país de renta media-alta, cumpliendo así el requisito para salir de la lista de países receptores del CAD de la OCDE, así como de aquellas instituciones que utilicen la misma metodología para reportar sus flujos de AOD al citado organismo. Dicha “graduación” se completó en noviembre de 2017 y pasó a ser efectiva a partir de 2018, con efecto retroactivo desde enero 2017.

Los datos que se presentan a continuación recogen la AOD otorgada hasta 2017, último año del que dispone el CAD de la OCDE:



Fuente: OECD.Stat (datos extraídos el 21-2-2019)

Exceptuando los repuntes de los años 2014 y 2016, periodo en el que Chile afrontó graves desastres naturales provocados por terremotos, incendios e inundaciones, la AOD ha ido progresivamente descendiendo hasta alcanzar los 46,55 millones de dólares. Dicho descenso ha coincidido con la etapa de mayor expansión económica a la que se ha hecho referencia antes,



cuando el ciclo de precios altos de las materias primas benefició al país y contribuyó significativamente al crecimiento de su PIB. En todo caso, se trata ahora de valorar el impacto directo e indirecto de la política de graduación. Chile cuenta ya con una evaluación al respecto, de la que se destacan los siguientes elementos (PNUD-AGCI:2017:108-110):

- i. Volumen total de AOD: reducción en un 63% en 2015 con respecto a 2014, pasando del 5,3% de toda la AOD a América del Sur al 1,6%.
- ii. Donaciones: reducción en un 20% con respecto a 2014.
- iii. Préstamos concesionales: reducción de en un 91%, quedando en niveles inferiores a los de 2007.
- iv. Becas: el número de becas es menor de 100 en 2015, lo que es casi 3,5 veces menos que el mejor año del periodo, 2012.
- v. Cooperación Triangular: reducción de hasta un 45% de los montos asignados por donantes tradicionales a Chile para que éste haga cooperación con otros países de la región.

Además de la disminución de los volúmenes de AOD desde 2015, varios donantes han desactivado algunas ventanas de financiación y mecanismos de cooperación, y han comunicado que tanto Chile como Uruguay (país también en proceso de “graduación”) no podrán presentarse más a sus convocatorias a partir de 2017 (PNUD-AGCI, *op.cit*:109). Además, el impacto afecta de forma indirecta a ámbitos de la estructura económica chilena vinculados a la inversión en capital humano e innovación. En este sentido, el análisis de la cooperación internacional durante los últimos 15 años hacia Chile muestra tener un alto impacto en la innovación (PNUD-AGCI: *op.cit*:121,123) al estar vinculado con sectores como el de las energías renovables o el de la educación superior. Es, pues, probable que la reducción de la cooperación internacional tenga un impacto importante en las posibilidades de innovación y de formación del capital humano, sobre todo en el sector energético - con todas las externalidades positivas que ello acarrea sobre otros sectores productivos del país.

La pérdida del estatus de Chile como receptor neto de AOD no le impide (todavía) recibir ayuda para cubrir “brechas estructurales” relativas a la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento institucional y la prevención de desastres como ámbitos más importantes. De igual forma, Chile se ha consolidado como uno de los principales oferentes de cooperación con el resto de los países latinoamericanos (sobre todo a través de la modalidad de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular), en sectores como la asistencia técnica o la formación de capital humano. De ahí que el país muestre un rol dual como receptor y oferente de

cooperación, aspecto que ocurre en otros PRM en vías hacia la “graduación” como México, Colombia o Perú.

Las relaciones con la UE se rigen por el Acuerdo de Asociación Chile-UE, firmado en 2002 y cuyo pilar comercial se encuentra en fase de actualización desde 2017. Si bien la cooperación bilateral UE-Gobierno de Chile se ha superado como resultado del proceso de “graduación”, la UE mantiene la cooperación con los actores de la sociedad civil y con las autoridades locales, financiando proyectos en áreas como fortalecimiento de la sociedad civil en la vida pública, derechos humanos, medio ambiente, educación y cultura. Estos proyectos se complementan con ayuda de programas regionales de la UE en América Latina donde Chile tiene un papel activo como la seguridad, la gobernanza y transparencia o el cambio climático (Comisión Europea-Servicio Europeo de Acción Exterior:2014).

Desde que conoció su futuro como país “graduado” Chile se embarcó en una carrera diplomática cuyo objetivo ha sido evidenciar las fallas del proceso de graduación, y avanzar hacia alternativas para los países que pierdan sus flujos tradicionales de AOD como resultado de dicho proceso. Chile argumenta (PNUD-AGCI, *op.cit*:45), no sin razón, que los estándares para la graduación son prácticamente nulos al interior del CAD, sin estructura ni proceso de planificación de la salida de los países afectados de la lista de recipientes del CAD-OCDE. Con ello se lograría, por lo menos, estandarizar el acompañamiento de la cooperación antes y después de la graduación, cosa que no ocurre. Todas estas cuestiones encajan mucho mejor desde el enfoque de la “graduación” al que nos hemos referido en secciones anteriores y al que volveremos con la propuesta de mejora del actual marco de asociación de la UE con los países de renta media.

En resumen, Chile ha perdido acceso a fuentes de financiación pública para enfrentar sus desafíos de desarrollo, entre ellas el sobre bilateral de la ayuda con de la UE. En la actualidad solamente tiene acceso a las siguientes:

- i. Otros instrumentos de la UE: Financiación mixta a través del Mecanismo de Inversión en América Latina; Inversiones a través de programas regionales y garantías con el sector privado; Proyectos de hermanamiento; Cooperación Triangular a través del programa ADELANTE y Cooperación Sur-Sur y el Fondo Regional para el Desarrollo en Transición.

- ii. Préstamos (no computables como AOD) el grupo del Banco Mundial, el BID, la Corporación Andina de Fomento y FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata).
- iii. Cooperación bilateral con socios como China, o con otros países que realicen Cooperación Sur-Sur en la región, sobre todo cooperación técnica.

Gran parte de la ayuda al desarrollo que el país ya no recibe ha servido hasta ahora para apuntalar la transición hacia una estructura económica basada en la innovación y la mejora de la productividad. Este es uno de los aspectos más importantes para poder hacer frente a la “trampa de ingresos medios”, que demanda nuevos motores de crecimiento económico, basados en industrias manufactureras y de servicios intensivas en capital y en mano de obra calificada si se quiere estar en disposición de superarla. La OCDE, en su informe “Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo” (OECD/CAF/UN ECLAC:2018), afirma que el país ha superado dicha trampa gracias a la calidad de sus instituciones públicas y la apertura al comercio. Opinión un poco más matizada tiene *The Economist*, que en un artículo de su edición impresa de 29 de septiembre de 2018<sup>18</sup> planteaba que el sueño de Chile de convertirse en una economía completamente desarrollada parece todavía difícil de alcanzar, y que su mayor desafío es evitar caer en la trampa del ingreso medio. En todo caso, lo importante es que Chile no dispone ya de una ayuda que ha contribuido a mejorar la innovación durante los últimos años, y que ahora deberá cubrir esa “brecha” con préstamos en condiciones de mercado, mucho más desfavorables que la AOD.

Por último, cabe destacar la iniciativa diplomática desplegada por Chile desde 2016, fruto de su desacuerdo con el proceso de graduación. Chile ha conseguido incluir este tema a la agenda de la CEPAL, la UE y la OCDE para plantear su revisión. El concepto de “desarrollo en transición” es resultado de este proceso y ha surgido, de momento, para reconocer una realidad – la de los PRM- que hasta ahora ha pasado inadvertida a los países donantes. Finalmente, y en lo que respecta a sus relaciones con la UE, todo indica que el principal instrumento del marco de asociación Chile-UE seguirá siendo el Acuerdo de Asociación entre ambos países, en estos momentos en proceso de revisión de su pilar comercial.

---

<sup>18</sup> The Economist, “Steering Chile away from the middle-income trap”, Santiago, Sep 29<sup>th</sup>, 2018.

#### 4.4. El Salvador: un país en transición atrapado por la desigualdad y la inseguridad

El Salvador es uno de los países centroamericanos donde más avances políticos y sociales se han producido desde el final del ciclo de las “guerras civiles” que afectaron a la región durante los años 80 y 90 del pasado siglo. La democracia y la paz se han consolidado desde el final de la guerra civil en 1992 y el país continúa haciendo progresos en cuanto a indicadores de desarrollo humano, principalmente a través de la expansión del acceso a los servicios públicos. En lo que respecta al Índice de Desarrollo Humano (IDH), El Salvador pasó de 0.529 en 1990 a 0.680 en 2015 (PNUD:2016), un aumento de casi un 30% en los niveles de vida de los salvadoreños.

Estos avances no han evitado que El Salvador siga enfrentando desafíos económicos, sociales y medioambientales. El país sufre todavía de bajos niveles de crecimiento, con un 2,6% de promedio entre 2010 y 2016, lo que le sitúa entre las economías centroamericanas con más lento crecimiento en los últimos años. Ello se ha traducido en una modesta reducción de la pobreza (39% al 31% en el periodo 2007-2016) y la pobreza rural (15% al 10% en el mismo periodo)<sup>19</sup>.

En términos de desigualdad, El Salvador ha hecho avances para convertirse en un país más equitativo. El índice Gini disminuyó 5 puntos porcentuales entre 2007 y 2016 gracias al incremento del ingreso para el 20% de las personas más pobres del país, lo que le permitió situarse como el país con menor desigualdad en América Latina, después de Uruguay<sup>20</sup>. Empero, el crimen y la violencia presentan una grave amenaza social y económica. El Salvador cuenta con una de las tasas de criminalidad más altas del mundo, alcanzando niveles récord históricos en 2015 con 102 homicidios por cada 100.000 habitantes (Fundaungo:2016). Un resultado de la criminalidad y la inseguridad es la gran proporción de jóvenes que viven en un contexto de violencia y se encuentran desempleados: el 25 % de los jóvenes del país no tienen empleo, ni educación ni capacitación, y muchos trabajan por bajos salarios y en empleos precarios. Por ello, la creación de empleo digno y oportunidades de sustento para la juventud salvadoreña es una estrategia importante para el país.

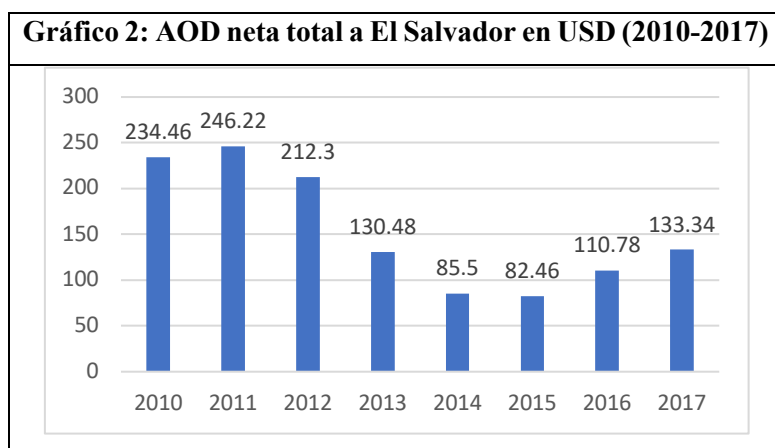
---

<sup>19</sup> Banco Mundial. El Salvador: panorama general.  
<https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>

<sup>20</sup> Banco Mundial: Índice Gini El Salvador.  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&locations=SV&start=2002>

Finalmente, la vulnerabilidad del país a los eventos naturales adversos, agravada por la variabilidad climática extrema, pone en riesgo los progresos alcanzados hasta ahora en materia de crecimiento económico y estabilidad política y social. El Salvador sufre de fenómenos climáticos de gran magnitud como las tormentas tropicales de forma cada vez más recurrente. Además, el aumento de las temperaturas y la pérdida subsiguiente de humedad del suelo, han reducido la disponibilidad de agua superficial y subterránea, lo cual tiene un impacto directo en la productividad agropecuaria y, por ende, en la seguridad alimentaria del país, sobre todo en las zonas rurales (Gobierno de El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales:2018).

El siguiente gráfico recoge la AOD recibida por El Salvador en el periodo 2010-2017:



Fuente: OECD.Stat (datos extraídos el 21-2-2019)

Es posible observar el descenso, a partir de 2012, de los fondos de ayuda al desarrollo. Este periodo coincide con la combinación de varios factores: los recortes en los presupuestos de AOD de donantes tradicionales como Estados Unidos, España o Alemania; las discusiones, sobre todo entre los socios europeos, de la política de “graduación” de la AOD y los logros económicos del país desde principios de la primera década del S.XXI. Aunque a partir de 2015 ha habido un cierto crecimiento, El Salvador tiene la AOD más baja<sup>21</sup> de Centroamérica después de Guatemala. Esta tendencia, que se agudiza con la retirada de la ayuda estadounidense de la región, es preocupante dados los desafíos en materia de desarrollo del país. Este hecho, junto a su condición de país de renta media-baja, ha llevado a El Salvador a diversificar sus modalidades de cooperación mas allá de la propia gestión de los fondos

<sup>21</sup> No alcanza el 2% de su Producto Bruto Interior

provenientes de la AOD, lo cual ha permitido dinamizar uno de los rasgos más característicos de su modelo de cooperación: su estrategia de Cooperación Sur – Sur y Cooperación Triangular.

La entrada de China en el tablero centroamericano<sup>22</sup> marca una nueva tendencia de la cooperación en la región y podría equilibrar la pérdida de AOD por parte de los países que la integran, especialmente aquellos que puedan ofrecer materias primas y oportunidades en proyectos de infraestructura al gigante asiático (Dollar:2017).

En cuanto a las relaciones entre El Salvador y la UE, se enmarcan en dos instrumentos: el **Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC)** entre la UE y Centroamérica de 2014, centrado en aspectos como la integración regional, la reducción de la pobreza o la cohesión social, y el **Acuerdo de Asociación con Centroamérica** basado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Las relaciones de cooperación técnica y financiera (es decir, la “ayuda al desarrollo” clásica) se enmarcan en el **Programa Indicativo Multianual para el periodo 2014-2020**, que describe la cooperación de la UE con El Salvador financiada por el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD). Los grandes objetivos de dicho programa son los siguientes: 1) profundizar el proceso de democracia y de desarrollo sostenible en el país a través, entre otros, de la inclusión social, la buena gobernanza y los derechos humanos y la adaptación al cambio climático; 2) profundización en las reformas institucionales necesarias para consolidar la democratización del país y; 3) apoyar la integración de El Salvador en la economía mundial a través de un mejor proceso de integración regional.

El monto total de AOD para el periodo 2014-2020 previsto en Programa Indicativo Multianual es de 149 millones de €, asignados prioritariamente para la promoción de la cohesión social y de la seguridad urbana, el desarrollo económico y a la integración regional. Este “sobre” bilateral de ayuda se perderá en el próximo marco financiero plurianual 2021-2027, aunque El Salvador continuará beneficiándose de las líneas temáticas de la UE, los programas regionales para América Latina y el programa subregional para América Central financiados por el futuro instrumento de cooperación internacional.

---

<sup>22</sup> Reuters, “China pledges \$150 million aid to El Salvador as relationship deepens”, November 8, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-elsalvador-china/china-to-give-150-million-in-aid-to-el-salvador-as-relationship-deepens-idUSKCN1ND0IT>

Al contrario que el caso de Chile, hasta el momento no existe ningún documento que analice las implicaciones que supone perder el programa bilateral de la UE. Esta cuestión deberá ser abordada por la nueva administración dirigida por Nayib Bukele, ganador de las elecciones a la presidencia de El Salvador celebradas el 3 de febrero de 2019. La nueva administración comenzará su mandato oficialmente el 1 de junio de este año.

#### 4.5. Consideraciones finales

La aplicación de la política de graduación por parte de la comunidad de donantes, y en particular por la UE desde 2014, no ha dejado a nadie indiferente. Las discusiones han estado presentes en las conferencias sobre el futuro de la ayuda – ya mucho antes de la adopción de la Agenda 2030-, y de la necesidad de pasar a un escenario “más allá de la AOD” donde otras fuentes de financiación vayan adquiriendo mayor protagonismo en la consecución de los objetivos de desarrollo de los países de renta media. El nuevo concepto de “desarrollo en transición” es un ejemplo de cómo los intereses de los países concernidos por dicha política pueden influir, a través de la diplomacia y de la evidencia -que en el futuro será más abundante- en la agenda de los donantes. El recorrido que tenga esta y otras iniciativas es algo que solo el tiempo demostrará. Por lo pronto, el análisis de los dos ejemplos permite avanzar una serie de conclusiones:

- i. En ambos países el concepto de graduación y las casusas que la justifican se han puesto en duda. En primer lugar, por la unidimensionalidad del propio concepto al vincularlo con el aspecto más económico del desarrollo: el PIB per cápita en cuestión; en segundo lugar, porque la graduación es un proceso político que ha sufrido cambios a lo largo de los años, por ejemplo para “recuperar” países que habían sido graduados de la lista del CAD de la OCDE (la Parte I que incluye los “países en desarrollo tradicionales”) y añadir una nueva Parte (la Parte II) denominada “países en desarrollo más avanzados” a los que seguir otorgando ayuda al desarrollo por cuestiones estratégicas<sup>23</sup>; en tercer lugar, porque no parece existir un proceso estructurado para planificar la salida de la lista de recipientes del CAD-OCDE como lo hace, por ejemplo, Naciones Unidas (UN-DESA:2018) para los países que transitan de la categoría de “menos avanzados” a la de

---

<sup>23</sup> Así fue el caso, hasta 2004, para los siguientes países: Bielorrusia, Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Rusia, Repúblicas Eslovaca y Ucrania.

“renta baja”<sup>24</sup>, de modo que los procesos de desarrollo de estos países no se vean alterados por la pérdida de AOD y; en cuarto lugar, porque hasta en la propia UE los países con mejores desempeños económicos reciben ayuda a través de fondos de cohesión para evitar que los territorios menos desarrollados y cohesionados queden rezagados por detrás de las otras regiones del mismo país. Esto supone ya una contradicción entre lo que la UE propone con los PRM y lo que aplica con sus propios Estados miembro. En resumen: tanto Chile como El Salvador han mostrado su disposición para continuar trabajando en la identificación de indicadores que vayan más allá de los ingresos per cápita, que reflejen de manera más adecuada la realidad de todos los países la región y reconozcan la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad, así como las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo.

- ii. Los ejemplos descritos plantean también la escasez de estudios que evalúen el impacto que resulta de aplicar la política de graduación<sup>25</sup> y, en el caso de este trabajo, del “desajuste” que existe entre el modelo de asociación que ofrece la UE para los países que entren en proceso de graduación y las necesidades en materia de desarrollo de estos. El primer aspecto sirve para identificar una posible laguna en la producción científica de los estudios del desarrollo, que serviría para entender mucho mejor el fenómeno de la graduación, y estaría vinculado con el segundo aspecto, la necesidad de garantizar que los enfoques y herramientas de cooperación para el desarrollo puedan responder de manera efectiva a la nueva complejidad del desarrollo sostenible al brindar un apoyo adecuado a los países en su transición a través de sus diferentes fases de desarrollo.

---

<sup>24</sup> Naciones Unidas tiene una guía (*“Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures”*) para preparar el proceso de transición para los PMA hacia economías de rentas bajas con un periodo de preparación de 3 años y un periodo de transición de otros 3. Este proceso incluye la financiación y organización de la transición durante todo este tiempo.

<sup>25</sup> Además del estudio centrado en Chile, otros estudios que intentan medir el impacto y las implicaciones de la graduación son los siguientes: 1) la evaluación financiada por el Gobierno de Dinamarca sobre el proceso de graduación de Ghana de la AOD danesa y cómo ésta afecta a la financiación para el desarrollo del país, especialmente en el marco de los ODS: “Evaluation Study – Graduation and Development Finance in the SDG Era – A Case Study of Ghana”, May 2018. Ministry of Foreign Affairs of Denmark; 2) el estudio para analizar las implicaciones de graduación de las Islas Cook de la lista de beneficiarios del CAD de la OCDE, cuya principal conclusión es que la graduación *per se* tiene implicaciones muy limitadas para las Islas Cook, siempre que Nueva Zelanda (su principal donante del CAD-OCDE) no retire su apoyo a las islas, y la siga suministrando esta vez bajo la forma de Ayuda al Desarrollo y no Ayuda Oficial al Desarrollo en los términos concesionales que marca el CAD-OCDE. Ver Geoff Bertram (2016), Implications of the Cook Islands’ Graduation from Development Assistance Committee (DAC) Eligibility. Institute for Governance and Policy Studies. Victoria University of Wellington



- iii. La graduación ha servido para liberar recursos de los donantes a los PMA y ha otorgado a los PRM la responsabilidad de desarrollar políticas propias y movilizar recursos propios para su desarrollo. La pérdida del programa bilateral, como en el caso de El Salvador, implica también que las oportunidades de asociación de la UE con estos países disminuyan y que el marco de asociación resultante no se ajuste a las necesidades de unos países donde la persistencia de la pobreza y desigualdad son todavía retos considerables. Esta conclusión está en línea con uno de los hallazgos de una evaluación reciente (European Commission:2017b:10) del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD): el cambio hacia nuevas formas de asociación de cooperación entre la UE y los países graduados (así como los países cercanos a la graduación) ha sido un desafío para la UE por varios factores, entre ellos la necesidad de encontrar áreas de interés común y traducirlas en programas concretos; el uso efectivo de otros instrumentos de ayuda externa que no sean el ICD (principalmente el Instrumento de Asociación) y; la dificultad de repensar nuevos marcos de asociación para países que, no siendo receptores clásicos de AOD, experimentan problemas significativos de pobreza.
- iv. Por último, en términos geoestratégicos la graduación implica una pérdida de influencia de la UE en aquellos países que pasan a formar parte de la categoría de “graduados”. La causa principal deriva del reequilibrio de poder entre los actores tradicionales de la cooperación como la UE y sus Estados miembro y nuevas formas de entender la cooperación, como es el caso de China. Dicho reequilibrio de poder se ejemplifica por las numerosas inversiones que está haciendo el gigante asiático en todas las regiones del globo, especialmente en países de renta media y renta media-alta donde la cooperación de la UE ya no es significativa y donde ahora debe competir con China y otros países emergentes por el acceso a los mercados locales.

A pesar de las limitaciones que presenta el análisis de los dos casos – derivado de la escasez de información por la novedad de estos procesos –, al menos permite identificar una serie de áreas a mejorar, tanto en el proceso de graduación de la ayuda de la UE como de su modelo de asociación con los PRM. La siguiente sección explora los ejes principales de una propuesta de asociación alternativa a la actual, que necesariamente pasa por una profunda revisión del proceso de graduación de la ayuda vigente hasta ahora.

## 5. Una propuesta de modelo de asociación con los PRM: el modelo “AOD+”

### 5.1. Contextualización de la propuesta

El contexto internacional ha sufrido importantes transformaciones desde principios del siglo XXI, cambios a los que la cooperación internacional no ha sido ajena. El mundo es ahora más multipolar y la riqueza se ha desplazado hacia países hasta hace poco considerados subdesarrollados. En este contexto, los donantes son ahora más conscientes del papel que juega la ayuda al desarrollo en la consecución de objetivos de naturaleza más estratégica que les permitan competir en un sistema internacional cada vez más disputado, pero también inestable y con mayor grado de incertidumbre. La Estrategia Global de la UE en materia de política exterior y de seguridad es solo un ejemplo de esta tendencia, muy implantada entre los principales donantes de ayuda internacional. Estos mismos donantes tampoco han abandonado los preceptos de la ayuda internacional, fundamentalmente la reducción de la pobreza y la inserción de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio. Pero la geografía de la pobreza ha cambiado, y con ello la percepción del mundo en función de relaciones asimétricas Norte-Sur y de países considerados desarrollados y en desarrollo.

El trabajo ha identificado las condiciones político-institucionales y económicas que han llevado a los países donantes, y en particular a la UE, a plantear un modelo de relaciones con los países considerados en “transición” hacia el desarrollo, esto es, países en su mayoría de ingresos medios, basado en un supuesto interés mutuo. Ello ha resultado en la pérdida significativa de “financiación blanda” en forma de donaciones y ha supuesto que los países que no disponen de suficiente espacio fiscal para subir impuestos, ni tienen otros mecanismos para la movilización ni acceso a financiación para el desarrollo, se hayan visto abocados a una situación de incertidumbre sobre cómo enfrentar los innumerables retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible encarnada en los ODS.

Como hemos visto, estos nuevos modelos de asociación plantean problemas para los países considerados en transición hacia el desarrollo. Los ejemplos de Chile y El Salvador han ayudado a cuestionar la particular forma de abordar la relación de la UE con estos y otros países de la región latinoamericana (aunque tal situación puede ser extensiva a países de otras regiones que se encuentran en similares circunstancias) y a plantear, al menos desde el punto de vista

teórico, la necesidad de reconsiderar los modelos actuales de asociación y pensar en alternativas.

Quizás el mejor hecho que justifica la necesidad de repensar el modelo de asociación basado tal y como hemos visto en la graduación de la ayuda y en la adopción de otros mecanismos de financiación y de diálogo político y técnico, es la experiencia que nos ofrece otro tipo de “transiciones” en el marco de la ayuda internacional. Un ejemplo paradigmático es el de la retirada gradual (transición) de la ayuda en un sector tan crítico para el desarrollo de un país como el de la salud, y en particular en los programas de lucha contra el VIH y SIDA desde mediados de la primera década del 2000. Recientes evaluaciones (por ejemplo, Burrows, Obert, Parsons y McCallum:2016) del fenómeno señalan las principales deficiencias en la forma en que se gestionan las transiciones en este sector actualmente:

- a. Son difíciles de anticipar, lo que dificulta la planificación efectiva por parte del receptor de ayuda desde el principio del proceso
- b. No hay consenso sobre el mejor modelo para guiar tanto a donantes como receptores a través de una transición exitosa
- c. Las transiciones pueden amenazar a poblaciones vulnerables, normalmente cubierta por programas financiados por los donantes que, una vez retirados, no es atendida de igual forma por los gobiernos locales.

Uno de los objetivos de la propuesta que vamos a desarrollar en esta sección es la de contribuir, desde las limitaciones que ofrece un trabajo como el presente, a resolver algunas de estas deficiencias.

## 5.2. La propuesta “AOD+”: alcance y limitaciones

El nombre de la propuesta “AOD+” refleja una idea central del presente trabajo: a pesar de que muchos países han logrado incrementar sus niveles de renta y situarse en una senda de crecimiento económico que les haga salir de su condición de países de bajos ingresos, la AOD sigue siendo un elemento fundamental para consolidar su nivel de desarrollo y afrontar los desafíos que plantea la Agenda 2030, sobre todo en sectores de alto contenido social como la educación, salud o provisión de servicios básicos como agua y luz. La tesis sostenida por los donantes de que, alcanzado un determinado nivel de renta, la AOD deja de tener tanta

relevancia en las relaciones entre las instituciones donantes y el país receptor es admisible desde un punto de vista de la eficiencia de los escasos recursos que tiene la ayuda internacional. No lo es tanto la idea de su papel limitado para construir asociaciones con países emergentes y otros países de ingresos medios.

Ciertamente, dado el volumen limitado de fondos que este tipo de asistencia moviliza (153 mil millones de dólares en 2018<sup>26</sup>), la AOD vendrá a desempeñar un papel modesto en el conjunto de los recursos totales necesarios para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, medidos en billones de dólares. Sin embargo, y a pesar de la “irrelevancia” que el modelo de asociación de la UE plantea con respecto a estos recursos públicos frente al “dinamismo” del sector privado, la AOD cumple todavía un papel muy significativo, incluso en PRM donde su rol pueda ser concebido como más marginal. En primer lugar, es una fuente altamente concesional, que podría ser adecuada para financiar inversiones con rendimientos económicos limitados, o para financiar países con acceso restringido a otras fuentes financieras internacionales. En segundo lugar, no solo moviliza recursos financieros, sino también capacidades y experiencias técnicas, que podrían ser importantes para apoyar la Agenda 2030. Finalmente, canaliza recursos que son de naturaleza oficial, lo que significa que pueden orientarse hacia fines que han sido acordados socialmente. Es decir, aquellos servicios con mayores retornos sociales o para los cuales el acceso universal es crucial. Esta combinación de características es exclusiva de la AOD (y otros recursos similares a la AOD) y la convierte en una fuente de apoyo que es particularmente útil para muchos países que enfrentan restricciones estructurales a sus procesos de desarrollo, como los PRM afectados por el fenómeno de la “trampa de ingresos medios” a la que nos hemos referido ya (Alonso:2018:11).

Por lo tanto, uno de los principales valores agregados de la AOD es que pueden orientarse a inversiones con rendimientos sociales más altos, incluso si sus rendimientos privados son bajos. Este valor agregado podría perderse si, tal y como plantea el modelo de asociación de la UE con los PRM, la AOD se concibe en esencia como un mecanismo para la movilización de recursos privados.

Una vez justificada la centralidad de la AOD en nuestra propuesta, es necesario plantear el alcance y limitaciones de esta. La propuesta es un primer ejercicio de aproximación a un tema

---

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>

complejo, no tanto por sus aspectos técnicos sino por la dimensión política e institucional que conlleva su puesta en marcha. El alcance del modelo “AOD+”, al menos en este TFM, debe entenderse por tanto como el punto de partida de un trabajo posterior que incorpore más información y tiempo para su elaboración y validación entre responsables políticos y técnicos, tanto latinoamericanos como de la UE. Se presentará por tanto la estructura básica de la misma, que comprende los siguientes elementos: sus principios básicos, una estructura con objetivos y áreas prioritarias y, finalmente, unas implicaciones políticas, institucionales y técnicas derivadas de su puesta en marcha.

### 5.3. Elementos centrales de la propuesta “AOD+”: principios, estructura (objetivos estratégicos y áreas prioritarias) e implicaciones políticas, institucionales y técnicas

Cualquier propuesta de relaciones basada en la cooperación internacional debe necesariamente contener unos elementos básicos que aquí hemos denominado principios, estructura e implicaciones de índole política, institucional y técnica. Vamos a proceder ahora al desarrollo de cada uno de ellos:

#### 5.3.1. Principios de la propuesta

Los principios deben entenderse como guías o directrices que fundamentan la “razón de ser” de cualquier proceso, intervención o propuesta en el ámbito de las relaciones entre donantes y receptores. En la sección 2 se han presentado los principios que definen el modelo de asociación de la UE con los países de renta media que retomamos en el siguiente cuadro:

Ámbito	Principio
<i>Doctrinal</i>	Afrontar desafíos Agenda 2030 conjuntamente
<i>Geoestratégico</i>	Apoyo mutuo para influir agenda global de desarrollo
<i>Gobernanza</i>	Consolidación democracias/neutralizar riesgo populismos y extremismos
<i>Sostenibilidad</i>	Asociación para la resiliencia contra retos globales como el cambio climático
<i>Económico</i>	Impulso del crecimiento económico
<i>Instrumental</i>	Transitar de la AOD a la generación de “saber hacer”

Fuente: elaboración propia

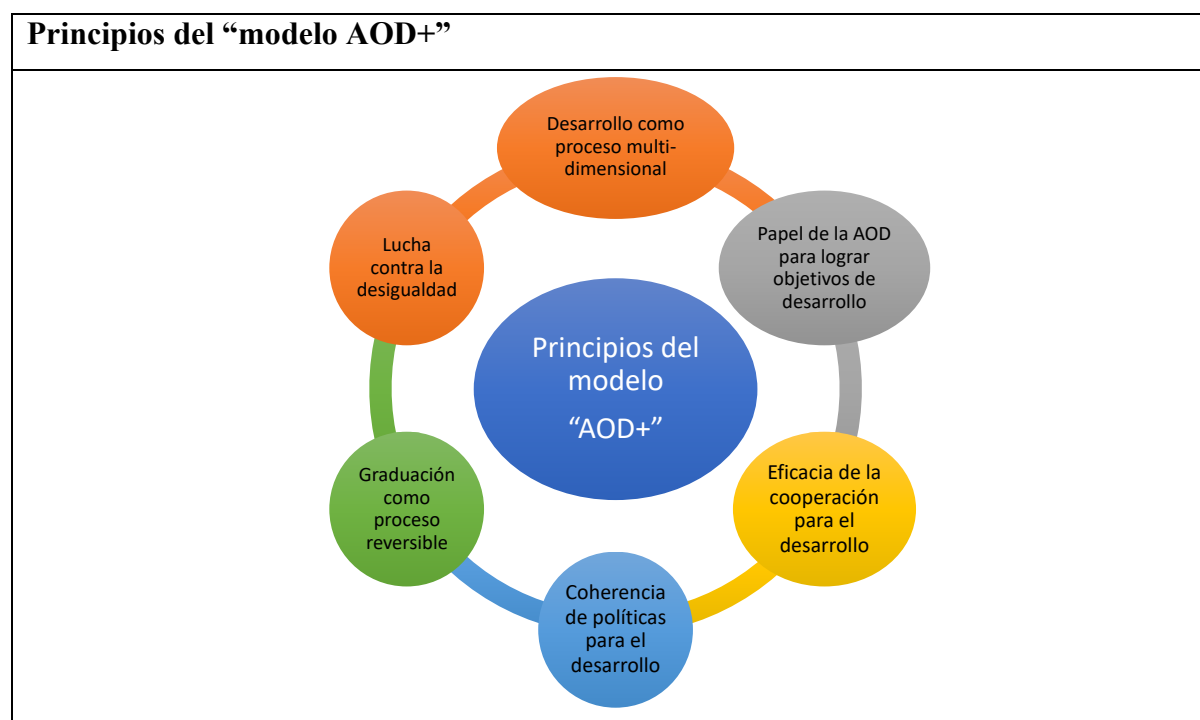
El modelo AOD+ reconoce la relevancia de dichos principios, exceptuando el denominado “instrumental”, ya que asigna a la AOD un papel específico en el proceso de desarrollo, e incorpora los siguientes:

- El desarrollo como proceso multidimensional: La visión unidimensional del desarrollo para establecer procesos de graduación de la ayuda debe tener en cuenta la existencia de

“brechas de desarrollo” que incluyan, además del ingreso per cápita, la desigualdad, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente.

- b. El papel fundamental de la AOD para la consecución de objetivos de desarrollo: A pesar del crecimiento previo y el progreso en algunos de sus indicadores de desarrollo humano, la mayor parte de los PRM todavía poseen persistentes brechas estructurales y vulnerabilidades que constituyen obstáculos a su desarrollo. La AOD puede desempeñar, junto a otras fuentes de financiación para el desarrollo, un papel estratégico para ayudar a estos países a consolidar las capacidades institucionales y económicas que hayan podido crear hasta ahora.
- c. La graduación como proceso reversible: un PIB per cápita superior al umbral fijado para la graduación es compatible con situaciones de alta vulnerabilidad del país frente a catástrofes ambientales, shocks externos, crisis financieras o altos índices de desigualdad. Por ello es necesario entender la graduación como un proceso flexible, abierto y susceptible de modificaciones si fuera necesario. Ello pasa por asumir la reversibilidad de una decisión que es, fundamentalmente, política.
- d. La promoción de la eficacia de la ayuda: la comunidad internacional ha adoptado y desarrollado unos estándares de calidad de la ayuda desde 2005. Esta agenda, elaborada por el CAD de la OCDE y suscrita tanto por países donantes como receptores, resalta el papel de la AOD en la promoción de los siguientes principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo: apropiación, foco en resultados, alianzas inclusivas y transparencia y rendición de cuentas.
- e. La promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo: La AOD constituye una pequeña parte de las políticas públicas de un donante con efectos sobre los países en desarrollo como son el comercio, la política agrícola o migratoria. La coherencia busca incrementar el impacto favorable que las políticas públicas de la UE tengan en sus países socios, bien sea desvelando las contradicciones o inconsistencias no deseables o fortaleciendo las complementariedades que existan entre éstas y los procesos de desarrollo del país apoyados por medio de la AOD. La promoción de este principio busca por tanto crear sinergias con la ayuda internacional.

- f. La lucha contra la desigualdad como eje transversal de la asociación: uno de los objetivos tradicionales de la cooperación para el desarrollo ha sido la facilitar la convergencia en condiciones de vida entre países con diferente renta. Con el paso del tiempo, la desigualdad de rentas entre países ha ido adquiriendo otras facetas al interior de los países, como es la promoción de la cohesión social. Cualquier modelo de asociación debe incluir este precepto como parte fundamental de su oferta al país socio.



Fuente: elaboración propia

### 5.3.2. Estructura de la propuesta

El modelo de asociación “AOD+” se enmarca en las relaciones tradicionales de la UE con los PRM, en particular con los de la región latinoamericana. Como hemos visto en la sección 2, el marco institucional que define las relaciones UE-América Latina son los diversos acuerdos de asociación: el Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum, la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica y los acuerdos bilaterales con Argentina, Brasil, Chile y México. A estos acuerdos hay que añadir las alianzas estratégicas con Brasil y México, así como acuerdos comerciales con Colombia, Ecuador y Perú. Por tanto, el fin último de modelo de asociación “AOD+” es contribuir a los objetivos políticos, institucionales y comerciales de dichos acuerdos.

Descendiendo del nivel político al programático, la propuesta se enmarca en las relaciones bilaterales/regionales de la UE con los PRM reguladas por el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD), que financia las acciones de desarrollo de la UE en América Latina y Caribe. El presente ICD finalizará su vigencia el 31 de diciembre de 2020 y será sustituido por un nuevo instrumento de financiación de la acción exterior de la UE para el próximo periodo de financiación plurianual de la UE (201-2027), el “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional” (IVDCI), con un presupuesto de más de 89 mil millones de € y de ámbito global. El futuro instrumento servirá por tanto para establecer qué prioridades acordadas entre la UE y el país socio podrán financiarse.

Ya que el establecimiento de prioridades se realiza a nivel político en comisiones bilaterales donde están representadas las dos partes (país socio y UE), es importante definir los grandes objetivos del modelo de asociación “AOD+” teniendo en cuenta los mecanismos de diálogo institucional ya existentes y el marco programático derivado del IVDCI, que influirá en gran manera en el establecimiento de prioridades por parte de la UE y en las negociaciones con el país socio. En resumen, el modelo “AOD+” no viene a romper con los mecanismos de relaciones ya existentes sino en definir unas relaciones que sean más adecuadas a las necesidades de los PRM, al tiempo que salvaguarda los intereses propios de la UE en el país en cuestión.

### 5.3.3. Prioridades del modelo “AOD+”

Las prioridades de nuestra propuesta se dividen en dos ámbitos: prioridades relativas a los objetivos estratégicos a los que contribuir, y prioridades relativas al proceso de la “graduación” de la ayuda.

En cuanto a los **objetivos estratégicos**, el modelo “AOD+” plantea los siguientes:

- i. Apoyo a **sectores clave para romper con la “trampa de ingresos medios” de los PRM**, en particular:
  - a. La gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones y la estabilidad política: el desarrollo sostenible no es posible sin una gobernanza efectiva y democrática basada en el estado de derecho, los derechos humanos y unas instituciones efectivas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello, una adecuada gobernanza económica y democrática es condición previa para la creación de un



entorno propicio para el éxito de las intervenciones de la UE y de otros agentes de la cooperación para el desarrollo.

- b. Inversión en infraestructura sostenible (energía sostenible, transporte, agua/saneamiento y tecnologías de la información y la comunicación): Las inversiones en infraestructura sostenible son fundamentales para lograr un incremento de la productividad, de los ingresos y de mejoras en los resultados sanitarios y educativos. En América Latina se debe continuar con la provisión de infraestructura a personas de ingresos bajos, comunidades rurales y personas con discapacidades como eje para la inclusión social y la lucha contra la desigualdad.
  - c. Desarrollo del sector privado: el cumplimiento de la Agenda 2030 es una labor que compete a todos los agentes económicos, tanto nacionales como internacionales. El apoyo a la creación de marcos reguladores que garanticen estabilidad al sector privado en los PVD es un área fundamental para incentivar la inversión extranjera. Estas iniciativas se deben conjugar con una mejora de la competitividad del sector privado local. En resumen, se trata de mejorar los servicios públicos para aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y su integración en las cadenas de valor (especialmente en el ámbito regional), así como promocionar el desarrollo tecnológico y la innovación.
  - d. Educación: la educación es un sector clave para el desarrollo social y económico de cualquier país. En América Latina, que ya cuenta con buenos indicadores de educación primaria, se debería poner el acento en educación secundaria y superior además de la formación vocacional. La experiencia ha demostrado que la educación de calidad (con énfasis en la innovación, la especialización y la calidad del profesorado) contribuye a romper la brecha de las desigualdades sociales. Además, la región presenta un gran desajuste entre la oferta y la demanda de competencias, que impide mejorar las posibilidades de empleo entre los más jóvenes (OECD/CAF/UN ECLAC:2018).
- ii. Contribución a la **inclusión social y la lucha contra la desigualdad**: la UE es el mayor donante de AOD a escala mundial y tiene un papel crucial que desempeñar en el compromiso global para reducir las desigualdades, tal y como se ha establecido en el ODS 10 de la Agenda 2030. La equidad es uno de los cimientos del modelo social de la UE y

una referencia para muchos países tanto en términos de redistribución del ingreso como en su modelo de Estado de bienestar. El objetivo de reducir las desigualdades, por tanto, está en el corazón de muchas políticas de la UE, de ahí que deba considerarse un objetivo estratégico de su política de desarrollo.

Este objetivo estratégico, además, incide sobre uno de los principios del “modelo AOD+”, el refuerzo del papel de la AOD en el proceso de desarrollo del país socio. Ello es así porque uno de los principales valores añadidos de la AOD es que puede orientarse a inversiones de alto rendimiento social que benefician sobre todo a los sectores más vulnerables de la población. Esta práctica contrasta con la tendencia cada vez más en boga de hacer de la AOD un mecanismo para la movilización de recursos privados dirigidos a la financiación de sectores productivos. La cooperación de la UE podrá articularse, en todo caso, en torno a una serie de áreas prioritarias donde la evidencia empírica ha demostrado un impacto directo en la reducción de las desigualdades (World Bank: 2016:2018). Son las siguientes:

- a. Desarrollo integral de la primera infancia: El desarrollo de la primera infancia es un conjunto de intervenciones de políticas dirigidas al desarrollo cognitivo, socioemocional, del lenguaje y físico del niño desde el nacimiento hasta el inicio de la educación primaria. Incluye programas de cuidado infantil y aprendizaje temprano, preescolar, lactancia materna, nutrición y crianza de los hijos (Global Child Development Steering Group:2011).
- b. Transferencia condicionada de recursos (TCR): se trata de planes de asistencia social que brindan transferencias directas de efectivo a personas pobres u hogares en condiciones específicas de pobreza para la inscripción escolar para niños, el uso de servicios médicos particulares, las visitas prenatales para mujeres embarazadas, o los suplementos nutricionales para niños. Las TCR alivian directamente la pobreza y reducen las desigualdades de ingreso mediante la transferencia de recursos monetarios, al tiempo que rompen la transmisión intergeneracional de las desigualdades a través del apoyo que brindan a los niños en el ámbito de la salud y la educación (IDB:2017).
- c. Inversiones en Caminos Rurales y Electrificación: aunque ya se ha hablado de la infraestructura sostenible en el anterior objetivo estratégico, estas iniciativas están directamente vinculadas con la reducción de las desigualdades, sobre todo en

ámbitos rurales (Gurara, Klyuev, Mwase & Presbitero:2018). La ausencia de carreteras asfaltadas y no inundables merma la accesibilidad de gran parte de la población rural a escuelas, instalaciones médicas, bancos, sistemas de agua y saneamiento y condiciona su vulnerabilidad socioeconómica. De manera similar, la electricidad es un factor clave que permite a los hogares pobres y rurales emprender actividades generadoras de ingresos y acceder a sistemas de comunicación modernos (como teléfonos, radio, televisión e internet y otros dispositivos digitales) que pueden brindar acceso a nuevos mercados, aumentar la eficiencia empresarial, la productividad y el crecimiento.

d. Reforma fiscal progresiva: la fiscalidad sigue siendo en general regresiva en América Latina y la recaudación en concepto de impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre patrimonio es una de las más bajas del mundo. Es por lo tanto necesario ampliar el espacio fiscal en el marco de la Agenda 2030 con unos objetivos bien claros: reducir la evasión fiscal, los flujos financieros ilícitos, promover los gastos tributarios y fortalecer el impuesto a la renta personal (CEPAL:2018b:122-130).

iii. Búsqueda de **sinergias con otras políticas de la UE** con impacto en la política de desarrollo: a través de la coherencia de las políticas para el desarrollo, la UE procura tener en cuenta los objetivos de desarrollo en sus políticas que pueden afectar a los países en desarrollo. Su objetivo es minimizar las contradicciones y crear sinergias entre las diferentes políticas de la UE para beneficiar a los países en desarrollo y aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo. La Agenda 2030 ofrece una gran oportunidad para abordar los desafíos interrelacionados de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. A nivel internacional, todos los países deberán mejorar la coherencia de las políticas como un medio importante para garantizar que todas las políticas apoyen el progreso hacia los objetivos globales acordados. En ese sentido, los modelos de asociación que se propongan a los PVD, y en particular a los PRM, deberían incluir instrumentos para velar por dicha coherencia. Uno de ellos es la evaluación de impacto (*Impact Assessment*). El proceso de evaluación de impacto consiste en reunir y analizar evidencia para apoyar la formulación de políticas. Verifica la existencia de un problema, identifica sus causas subyacentes, evalúa si la acción de la UE es necesaria y analiza las ventajas y desventajas de las soluciones disponibles. Esta práctica está integrada en los procesos de formulación

de intervenciones que excedan los 5 millones de €<sup>27</sup>, pero no así en los acuerdos de asociación bilateral, mucho más complejos por su contenido político, institucional y financiero. En todo caso, el “modelo AOD+” plantea la necesidad de realizar este tipo de evaluación de impactos para identificar posibles efectos negativos, al igual que sinergias, que pudieran establecerse en todo el conjunto de acciones que lleve la UE en un determinado país con el que establece la “asociación”.

- iv. Apoyo a la **Agenda de Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo en el país socio a través del fomento de la Programación Conjunta entre la UE y los Estados miembro**: la mejora de la cantidad y calidad de los recursos dedicados a la cooperación para el desarrollo ha sido un objetivo compartido por donantes y receptores desde hace más de dos décadas. Esta “agenda de eficacia de la ayuda” se culminó en 2011 con la aprobación de unos principios vinculados a la eficacia de la cooperación para el desarrollo<sup>28</sup> que han sido asumidos por todos los actores de la cooperación internacional, tanto locales como internacionales y que han sido presentados en el apartado anterior: 1) La **apropiación** de la agenda de desarrollo por parte del receptor, que plantea sus prioridades y trabaja para que los donantes se alineen a las mismas; 2) El **foco en resultados**, donde los donantes planifiquen y gestionen su cooperación en función de los documentos de estrategia y los marcos de resultados definidos por el país; 3) Las **alianzas incluyentes para el desarrollo**, pues el desarrollo sostenible depende de la participación de todos los actores, públicos y privados, locales e internacionales, y se beneficia precisamente de tal diversidad de roles y del carácter complementario que pueden suponer las contribuciones de todos ellos y; 4) La **transparencia y rendición de cuentas mutua**, donde los gobiernos, donantes y la ciudadanía en general sepan qué objetivos se están logrando gracias a los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo.

Pues bien, dichos principios han sido apoyados por la UE desde 2011 a través de una iniciativa de coordinación y mejora de la eficacia de la cooperación entre la UE y sus

---

<sup>27</sup> Para más información se puede consultar la “Agenda para una Mejor Legislación”, un instrumento de la UE para diseñar y evaluar las políticas y leyes de la UE de manera transparente, con evidencia y respaldadas por las opiniones de los ciudadanos y las partes interesadas: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)

<sup>28</sup> Para ampliar la información se puede consultar el sitio web de la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo: <https://effectivecooperation.org>

Estados miembro: la Programación Conjunta<sup>29</sup>. Esta iniciativa persigue la búsqueda de sinergias entre los donantes de la UE, la reducción de la fragmentación y el solapamiento de las intervenciones europeas en un mismo país y la promoción de los principios anteriormente descritos junto al diálogo político tradicional entre la UE y el país socio. El “modelo AOD+” apuesta por la promoción de este mecanismo de coordinación entre donantes europeos, en el cual el país socio ejerce un papel fundamental a la hora de establecer las condiciones de dicha coordinación.

En cuanto a las **prioridades vinculadas al proceso de “graduación”**, el “modelo AOD+” plantea una “graduación” de la ayuda más flexible, que permita al país acordar con el donante tanto los plazos y la forma en que se ésta se aborde. La justificación de este enfoque parte de la constatación de que, tarde o temprano, los PRM se graduarán como países de ingresos altos y perderán, por tanto, su condición de receptores de AOD. Las prioridades establecidas para el proceso de “graduación” del “modelo AOD+” son las siguientes:

- i. Proponer fórmulas de “gradación” de la ayuda (frente al proceso de “graduación”): En este escenario, la asignación de AOD seguiría disminuyendo a medida que el país socio avanza en su progreso económico, pero tendría acceso a financiación para proyectos y/o sectores específicos, como bienes públicos regionales o mundiales.
- ii. Incluir una cláusula de reversibilidad de la “graduación”: El CAD de la OCDE es consciente de que actualmente no hay reglas ni precedentes para reincorporar a la Lista de países receptores de AOD a un país o territorio que se graduó y que luego sufra una caída en su ingreso per cápita por debajo del umbral de ingresos altos del Banco Mundial<sup>30</sup>. Incluirla en el “modelo AOD+” es una forma de impulsar este debate en el seno del CAD de la OCDE.
- iii. Establecer, en caso de que no se elija la “gradación” como alternativa, un calendario pactado del proceso de “graduación”: el proceso de “graduación” de la ayuda puede abarcar varias fases dependiendo del contexto el país y el acuerdo al que se llegue con

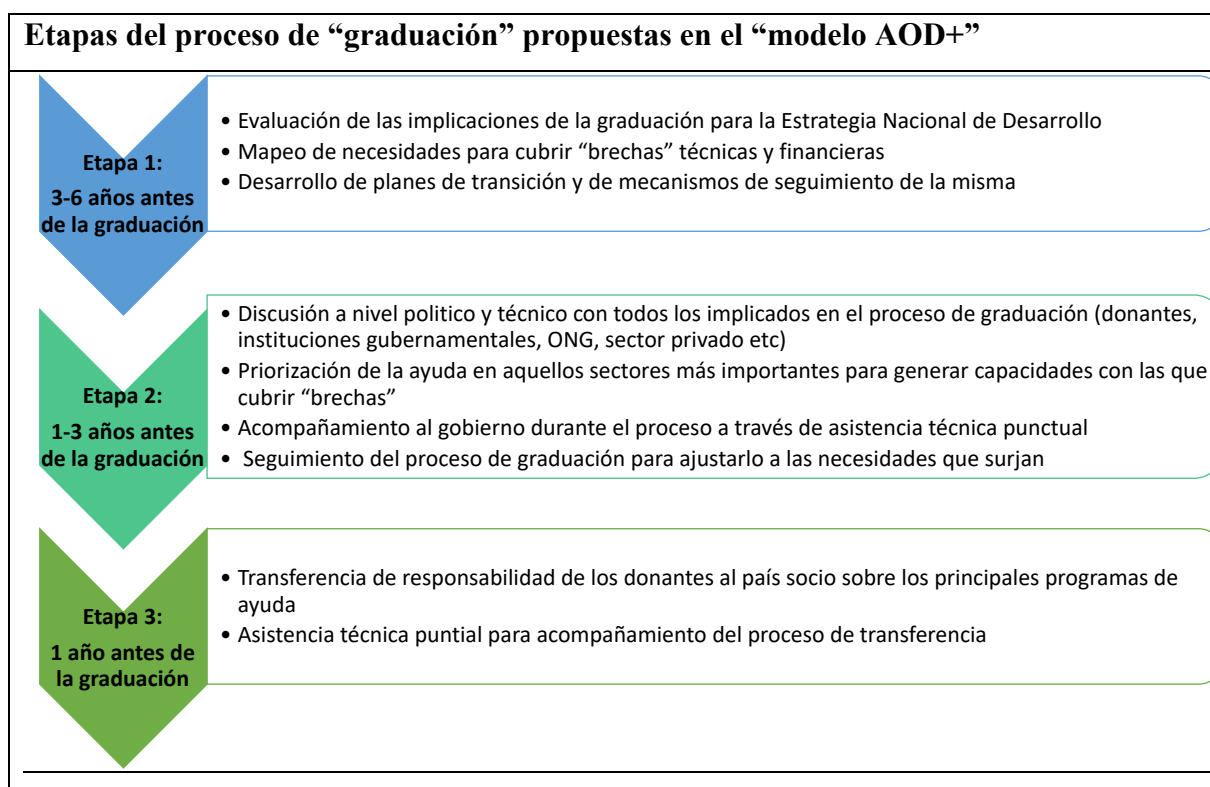
---

<sup>29</sup> Para más información se puede consultar el siguiente sitio web de la Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness/joint-programming\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness/joint-programming_en)

<sup>30</sup> OECD, ‘DAC High Level Communique: 31 October 2017’, en <https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf>

los donantes para ponerlo en marcha. La literatura del desarrollo presenta abundantes ejemplos, sobre todo en el ámbito de la salud (ver por ejemplo, EHRN:2015; OSF:2015; Vogus & Graff:2015). Tomando como inspiración los principales hallazgos de dichos estudios, el “modelo AOD+” podría establecer las siguientes etapas:

- a. Etapla 1: abarcaría un periodo de tiempo de entre 3 y 6 años de la graduación efectiva (es decir, la pérdida de “país elegible” para AOD). En ella se realizaría un diagnóstico para conocer las implicaciones técnicas y financieras de la graduación, los sectores más afectados, las necesidades en términos financieros y técnicos para poder seguir contribuyendo a los objetivos establecidos en la Estrategia nacional de Desarrollo, así como la elaboración de un plan de seguimiento del proceso de graduación que identificara “cuellos de botella” y planteara medidas de ajuste si fuera necesario.
- b. Etapla 2: entre 1 y 3 años antes de la graduación efectiva. Basado en la consulta a todos los implicados en el proceso de graduación además de la UE y las instituciones de gobierno. La idea clave es el desarrollo de alianzas entre todos los actores para poder seguir contribuyendo a los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo con otros mecanismos de financiación (como el *blending* o los partenariados público-privados) y modalidades de cooperación como la Cooperación Sur-sur y la Cooperación Triangular. En esta fase la AOD, y los fondos privados que puedan movilizarse a través de ella servirían para apuntalar las capacidades (institucionales, técnicas y financieras) que hayan sido creadas a lo largo de los años por la comunidad de donantes y que ayuden a cubrir las “brechas” de carácter técnico y financiero detectadas en la Etapa 1. Será muy importante el acompañamiento en forma de asistencia técnica por parte de los donantes a lo largo de este periodo.
- c. Etapla 3: incluye la transferencia efectiva de aquellos programas más importantes que hayan sido apoyados por los donantes al gobierno, que deberá encargarse ahora de su total financiación e implementación con la asistencia puntual de la ayuda internacional si fuera necesario.



Fuente: basado en EHRN:2015

En resumen, los elementos clave del proceso de “graduación” del “modelo AOD+” son el **tiempo** (con un período de varios junto a una hoja de ruta por etapas para lograr diversos objetivos financieros y operativos específicos); el **compromiso político de alto nivel** (para que el proceso no sea sometido a los vaivenes políticos del país afectado); la **apropiación por parte del país del proceso de “graduación”** (alineando la ayuda de los donantes con las prioridades de la política nacional para que la transición sea lo más modulada posible); el **establecimiento de un sistema de seguimiento del proceso de graduación** (para detectar necesidades financieras y técnicas que aseguren los ajustes necesarios para la asunción de responsabilidades del propio país una vez la graduación sea efectiva) y; finalmente, **el apoyo a través de la asistencia técnica** (que será importante para asegurar la implementación satisfactoria del proceso y el compromiso político de alto nivel).

#### 5.3.4. Implicaciones del “modelo AOD+”

Las implicaciones de la puesta en práctica del “modelo AOD+” se plantean en 3 ámbitos: político, institucional y financiero. En cuanto al primero, supone situar en el centro del acuerdo la política de desarrollo y las prioridades de la Agenda 2030, sobre todo las vinculadas con la

superación de “brechas estructurales” tal y como ha planteado la CEPAL. El modelo de asociación actual de la UE con los PRM se encuentre quizás demasiado escorado hacia prioridades de tipo comercial, “securitario” y migratorio. Sin renunciar a estos intereses de la política exterior y de seguridad europea, es necesario un reequilibrio que de más énfasis al elemento de desarrollo. Esta es una cuestión que no puede más que resolverse desde el punto de vista político.

En el ámbito institucional, el “modelo AOD+” necesitará establecer nuevos marcos de relaciones institucionales sobre la base de los acuerdos de asociación bilateral existentes, pero con mayor énfasis en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de diálogo político inclusivo que representen la voz de todos los actores del proceso de desarrollo del país. Finalmente, las implicaciones financieras son claras: la UE debe seguir contribuyendo como principal donante mundial de AOD y alcanzar la meta del 0.7% de su Renta Nacional Bruta (en 2018 alcanzó el 0.47%<sup>31</sup>) para que el “modelo AOD+” sea viable. Además, debe preservar el carácter redistributivo de la misma y el valor añadido que presenta frente a otros flujos de desarrollo para contribuir a sectores con alto impacto social.

---

<sup>31</sup> European Commission: “Europe remains the world's biggest development donor – €74.4 billion in 2018”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-2075\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2075_en.htm)



## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1. Conclusiones derivadas del análisis

El presente trabajo ha tomado como punto de partida una realidad que ha ido consolidándose en el contexto internacional en los últimos 15 años: el auge de un conjunto de países que han mejorado sus indicadores socioeconómicos y su posición estratégica en el complejo sistema de relaciones internacionales, mutando así su estatus de “país receptor de ayuda neta” a otro de “socio preferente” para los donantes, y donde priman las relaciones basadas en intereses mutuos. Los cambios experimentados por dichos países han resultado también en la transformación profunda del sistema de ayuda internacional, desbordando las clásicas líneas “Norte-Sur” o aquellas basadas en la división entre “país rico” y “país subdesarrollado” planteando un universo mucho más heterogéneo en términos de procesos de desarrollo a escala global.

Dadas las características particulares de estos países que “transitan” hacia el desarrollo (es decir, son economías en transición hacia estándares de vida de los países del grupo de la OCDE, con una gran población y peso político y económico en su respectiva región), la cooperación con ellos es clave no solo para el avance de la lucha contra la pobreza sino para la preservación de “bienes públicos globales” como la estabilidad institucional, la seguridad o la lucha contra el cambio climático. Son países que, además, dependen todavía de la AOD (si bien es cierto que no todos de igual forma), para apuntalar los logros conseguidos durante su proceso de mejora socioeconómica en las últimas décadas.

En este contexto, la comunidad internacional de donantes – de la cuál la UE es quizás el actor más importante por su peso relativo en términos de presupuesto AOD y su despliegue institucional alrededor del mundo – ha optado por cambiar su estrategia de relaciones con dichos países, en particular tras la crisis económica y financiera de 2008, con propuestas basadas en la consecución de objetivos de naturaleza más estratégica que permita a la UE competir en un sistema internacional cada vez más disputado, y donde la AOD juegue un papel más selectivo. Dichas propuestas se basan en la adopción de “modelos de asociación”, en particular con los países que conforman el grupo denominado de “ingresos medios”, basados en la búsqueda de intereses geoestratégicos que puedan llegar a compartirse, y donde la AOD no es el principal mecanismo de relación entre ambas partes.

En este sentido, el trabajo ha servido para destacar algunas de las razones que han conducido a los donantes, y en particular a la UE, a ese cambio de modelo de asociación, en qué está basado y si se adecua a las necesidades de los PRM en para conseguir sus objetivos de desarrollo. El impacto de la crisis económica y financiera de 2008 en los presupuestos de AOD, la nueva “geografía del desarrollo” y sus implicaciones en el ámbito de la gobernanza internacional, la necesidad de incrementar el impacto de la ayuda y de que apoye otra serie de objetivos estratégicos establecidos por la UE junto a un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo que plantea la Agenda 2030 de desarrollo sostenible son algunos de los elementos identificados en el presente análisis, y que han servido para justificar ese cambio en el modelo de asociación por parte de los donantes internacionales, y en particular por la UE.

Ese “cambio de rumbo” en las relaciones de la UE con los PRM se plasmó con la aprobación del “Programa para el cambio” adoptado por la Comisión Europea en 2011. El “Programa” clasifica a los países en desarrollo en dos grandes categorías: la primera para países de ingresos medios y altos, con capacidades económicas e institucionales, y donde la AOD ya no sería el principal instrumento de cooperación; la segunda, para países de rentas bajas y Estados frágiles, donde la AOD es todavía una herramienta esencial para superar obstáculos de tipo humanitario y de desarrollo. Uno de los resultados del “Programa” es la “graduación” de los PRM como receptores de AOD, si bien tendrán acceso a otros tipos de financiación. Todo ello a pesar de que, como ha puesto de manifiesto el trabajo, dichos países todavía afrontan grandes problemas de pobreza y desigualdad, y que el modelo de asociación basado en la reducción de la AOD y la promoción de otros mecanismos de financiación privada junto al protagonismo del comercio y la inversión privada les impide consolidar los logros alcanzados hasta ahora en materia de lucha contra la pobreza.

El trabajo también ha destacado que la política de “graduación” de la ayuda ha suscitado mucho debate entre los países concernidos, especialmente en América Latina y Caribe, que han expresado su insatisfacción con una política basada en la medición del desarrollo de acuerdo con su PIB per cápita, a pesar de que el desarrollo es un proceso mucho más complejo y multidimensional. La propuesta de la UE a los PRM que se gradúen es un modelo de asociación basado en un enfoque denominado “desarrollo en transición”, cuyos principios y contenido más técnico se ha desarrollado a lo largo de las páginas precedentes. Una de las conclusiones más importantes es que estos nuevos modelos de asociación plantean problemas para los países

considerados en transición hacia el desarrollo. Los ejemplos de Chile y El Salvador han ayudado a cuestionar la particular forma de abordar la relación de la UE con estos y otros países de la región latinoamericana (aunque tal situación puede ser extensiva a países de otras regiones que se encuentran en similares circunstancias) y a plantear, al menos desde el punto de vista teórico, la necesidad de reconsiderar los modelos actuales de asociación y pensar en alternativas. En el caso de Chile, una rápida transformación de su economía le permitió acceder al club de los países de ingresos altos y, por ende, a la OCDE en 2010. Ello supuso, sin embargo, perder acceso a fuentes de financiación pública para enfrentar sus desafíos de desarrollo, entre los cuales destacan una importante desigualdad y la necesidad de apuntalar una transición hacia una estructura económica basada en la innovación y la mejora de la productividad para poder hacer frente a la “trampa de ingresos medios”. El caso de El Salvador, un país considerado de renta media es un buen ejemplo de la trayectoria por la que pasó Chile antes de graduarse de la AOD. El Salvador podría perder su sobre bilateral de ayuda de la UE y, con el tiempo, otros accesos a fuentes de financiación bilateral y/o multilateral si la política de graduación sigue su curso y no se hace de manera planificada.

Los ejemplos descritos plantean también la escasez de estudios que evalúen el impacto resultante de la aplicación de la política de graduación y, en el caso de este trabajo, del “desajuste” que existe entre el modelo de asociación que ofrece la UE para los países que entren en ese proceso y sus necesidades en términos de desarrollo. El primer aspecto sirve para identificar una posible laguna en la producción científica de los estudios del desarrollo, que serviría para entender mucho mejor el fenómeno de la graduación, y estaría vinculado con el segundo aspecto, la necesidad de garantizar que los enfoques y herramientas de cooperación para el desarrollo puedan responder de manera efectiva a la nueva complejidad del desarrollo sostenible al brindar un apoyo adecuado a los países en su transición a través de sus diferentes fases de desarrollo.

En resumen, las principales razones que justifican la propuesta de modelos alternativos al que ofrece la UE para los PRM que se gradúen de la AOD, y especialmente en la región latinoamericana, expuestos en el trabajo son los siguientes:

- Pérdida de recursos en forma de AOD,
- Incertidumbre sobre cómo se van a cubrir las brechas de financiación de AOD,
- Escasa capacidad de movilizar recursos propios en un espacio fiscal bastante reducido,

- Necesidad de establecer agendas nacionales de desarrollo acordadas entre los países graduados y los doantes que tengan en cuenta la transición hacia un escenario “no AOD”,
- Riesgos de volver a ser un País de Renta Baja (PRB) y quedar atrapado en la “trampa de la pobreza”,
- Impacto sobre la población más vulnerable, que normalmente depende de proyectos financiados en su mayor parte por la ayuda al desarrollo,
- Limitaciones de un modelo generalista ante contextos muy diferentes entre los propios PRM.

Estas “debilidades” en el modelo de asociación basado en la graduación sirven para resaltar una serie de conclusiones:

- i. En primer lugar, que el criterio de graduación basado en el ingreso per cápita de los países (tres años consecutivos superando un determinado umbral de PIB), está siendo fuertemente cuestionado por no dar cuenta del carácter multidimensional del fenómeno del desarrollo. Por tanto, el desafío futuro consiste en definir una métrica con la que medir el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030.
- ii. En segundo lugar, el concepto de “desarrollo en transición” como nuevo paradigma de la ayuda internacional abre la posibilidad de desarrollar acciones de cooperación con los PRM a los que se ha “graduado”, especialmente en América Latina y el Caribe. En este sentido, uno de los principales retos será pasar del “desarrollo en transición” al “desarrollo en acción” a través de un marco general de cooperación con los PRM con un enfoque diferenciado de acuerdo con las necesidades y desafíos específicos a cada uno de los países, que incluya nuevos e innovadores mecanismos financieros y no financieros de cooperación.
- iii. En tercer lugar, que la UE tiene la posibilidad de liderar esta agenda a través de un nuevo modelo de asociación con PRM, basado en las propuestas que actualmente plantea a los PRM, pero poniendo el acento en otros elementos que, o bien no forman parte de ésta, o se recogen de forma sucinta (como la lucha contra la desigualdad, la inversión en cohesión social o la transferencia de conocimiento) y que han sido

reclamados tanto por los países graduados como por los que están en vías de hacerlo en los próximos 15 años.

Todos estos elementos forman la base de la propuesta del modelo de asociación “AOD+”. Su nombre refleja una de las ideas centrales desarrolladas a lo largo del trabajo: que la AOD sigue siendo un elemento fundamental para consolidar el nivel de desarrollo y afrontar los desafíos que plantea la Agenda 2030 a los PRM. Dado la complejidad de muchos de los elementos analizados, debe entenderse como el punto de partida de un análisis posterior que incorpore más información y tiempo para su elaboración y validación entre responsables políticos y técnicos, tanto latinoamericanos como de la UE.

Cada uno de los principios del modelo “AOD+” pretende superar algún obstáculo, bien sea político, institucional o técnico del presente modelo de asociación de la UE para los países en proceso de graduación de la ayuda. Así, el modelo “AOD+” defiende la necesidad de pensar en el desarrollo como proceso multidimensional en contraposición a la supremacía del PIB per cápita como indicador para definir los procesos de graduación. Eleva la importancia del papel de la AOD en los procesos de desarrollo frente a una concepción más instrumentalista basada en su uso para apalancar recursos privados y promover actuaciones en sectores clave para la economía del país y la generación de empleo. Plantea la graduación como un proceso reversible, es decir, como un proceso flexible, abierto y susceptible de modificaciones si ello fuera necesario. Prioriza la apuesta por una cooperación más eficaz y por reforzar las sinergias positivas de otras políticas que tengan impactos en el desarrollo de los PRM. Finalmente, pone el foco en uno de los grandes desafíos de los PRM: la desigualdad.

Este es el marco en el que se desplegaría, tanto a nivel programático como en su dimensión más política a través del diálogo institucional entre las partes, la propuesta planteada en el trabajo. Las prioridades expresadas en los objetivos estratégicos y los sectores de actuación son un reflejo de los principios antes planteados, a los que cabría añadir (aquí no se ha hecho expresamente) un marco presupuestario y una serie de programas y proyectos que contribuyan al alcance de las metas propuestas. Quizás el elemento más significativo de la propuesta sea la posibilidad de plantear el proceso de graduación de la ayuda de una forma ordenada con unos principios compartidos por ambas partes (“gradación” de la ayuda, reversibilidad del proceso y un calendario establecido).

En resumen, el modelo de asociación “AOD+” no pretende crearse “*ex-novo* ” sino que se apoya en la amplia relación que la UE mantiene con los PRM, en particular con los de la región latinoamericana, e incorpora elementos (principios, objetivos y prioridades) que dan una respuesta más acorde a las demandas de un amplio sector de los PRM latinoamericanos, esto es, un modelo de relación que responda a las necesidades de estos países para que afronten con mayor garantía los desafíos que plantea la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

## 6.2. Recomendaciones derivadas del análisis

El presente trabajo ha planteado un modelo de asociación que implica transformaciones en dos niveles: por un lado, en el contenido de las relaciones entre el gobierno del país en desarrollo y el donante, en este caso la UE; por otro, en el proceso en que la graduación de la AOD se lleve a cabo. Las recomendaciones que se derivan del trabajo recogen las principales ideas fuerza expuestas sobre el modelo propuesto. Son las siguientes:

- i. La UE debería acometer un proceso de reflexión profunda sobre los principios que sustentan su modelo de asociación con los PRM, en particular el principio de “graduación” de la ayuda. Un elemento tan cuestionado por los países que lo experimentan debiera, como mínimo, someterse a una evaluación de las implicaciones políticas, institucionales y técnicas que supone poner en marcha dicho proceso para demostrar el beneficio de su aplicación en términos de incremento de influencia para la UE, así como de una mejor eficiencia en la asignación de los recursos destinados a los Países Menos Avanzados (PMA).
- ii. En caso de que se decida continuar con los modelos de asociación basados en la graduación de la ayuda, la UE debería establecer un marco de indicadores complementarios al PIB para equilibrar su preeminencia como principal unidad para medir el progreso en términos de desarrollo. Propuestas como el “Índice de Pobreza Multidimensional” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el enfoque de las “brechas estructurales” de la CEPAL son algunos elementos para considerar.
- iii. El modelo “AOD+” reivindica el papel de la AOD como mecanismo de redistribución a nivel global, así como su valor añadido frente a otros flujos públicos y privados para invertir en sectores de alto rendimiento social dirigidos a los sectores más vulnerables

de la población. Esta práctica contrasta con la tendencia cada vez más en boga de hacer de la AOD un mecanismo para la movilización de recursos privados encaminados a la financiación de sectores productivos. Elevar el papel de la AOD implica atender una de las reclamaciones históricas por parte de la comunidad internacional: alcanzar el objetivo del 0.7% de la renta bruta de la UE.

- iv. El modelo de asociación “AOD+” implica aplicar un proceso de graduación que deberá respetar los siguientes parámetros: dar tiempo necesario para llevarlo a cabo; contar con un compromiso político de alto nivel para que el proceso no sea alterado por los cambios electorales en el país; que la graduación sea “apropiada” por el país y que éste participe en su diseño y ejecución; que existan mecanismos (por ejemplo un sistema de seguimiento) para medir la buena marcha del proceso de graduación y; finalmente, que dicho proceso sea apoyado a través de la asistencia técnica por parte de los donantes.
- v. Explorar con más detenimiento la “graduación” como mecanismo alternativo a la “graduación” para apoyar a los PRM en transición hacia niveles de desarrollo compatibles con los estándares de la OCDE (Ruiz y Sanahuja:2019). Una región como América Latina, con desigualdades profundas y, a la vez, avances significativos en algunos índices de desarrollo, es un ejemplo de que el desarrollo es un proceso continuo no lineal. Por ello importan tanto el matiz y el grado de avance como la cooperación constante y en evolución entre países, ya sea de rentas diferentes (donantes y PRM) como similares (Cooperación Sur-Sur).
- vi. Dedicar más recursos para analizar mucho mejor el fenómeno de la graduación. El objetivo es que los enfoques y las herramientas de cooperación para el desarrollo respondan de manera efectiva a la nueva complejidad del desarrollo sostenible al brindar un apoyo adecuado a los países en su transición a través de sus diferentes fases de desarrollo.

## 7. Referencias bibliográficas

- Alonso, J. A. (2007) Co-operation with Middle-income Countries. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Alonso, J.A (2012), La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº100, p. 43-65. [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/100/la\\_teoria\\_de\\_l\\_desarrollo\\_y\\_los\\_cambios\\_en\\_el\\_sistema\\_internacional](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_teoria_de_l_desarrollo_y_los_cambios_en_el_sistema_internacional)
- Alonso, J.A (2014a), “From aid to global development policy”, in J.A. Alonso, G. A. Cornia and R. Vos (eds), Alternative Development Strategies for the Post 2015 Era, New York, Bloomsbury Academy.
- Alonso, J.A (2014b), Cooperation with middle-income countries: An incentive-based approach. Spanish Cooperation Working Papers, April 2014. [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID\\_CooperationMiddleIncomeCountries\\_030414-final.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID_CooperationMiddleIncomeCountries_030414-final.pdf)
- Alonso, J.A (2014c), Cooperation with middle-income countries: An incentive-based approach. Spanish Cooperation Working Papers, April 2014. [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID\\_CooperationMiddleIncomeCountries\\_030414-final.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID_CooperationMiddleIncomeCountries_030414-final.pdf)
- Alonso, J.A, Jonathan Glennie, and Andy Sumner (2016): “Recipients and Contributors: The Dual Role of Middle-Income Countries”, in J. Grugel and D. Hammett (eds), The Palgrave Handbook of International Development, Palgrave.
- Alonso, J.A (2018), Development cooperation to ensure that none be left behind. CDP Background Paper No. 39. March 2018. United Nations. Committee for Development Policy. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/development-cooperation-to-ensure-that-none-be-left-behind/>
- Aiyar, S , D. Puy, L. Zhang, Y. Wu y R. Duval (2013), “Growth slowdowns and the middle-income trap”, IMF Working Paper, No. 13/71, Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf>
- Axelrod, R. (2001), Theoretical Foundations of Partnerships for Economic Development. Draft of a paper prepared for delivery at the World Bank Conference on Evaluation and Development - The Partnership Dimension, Washington, DC, July 23-24, 2001. <https://economicswebinstitute.org/essays/devpart.pdf>



- Bailey, F. & Dolan, A. (2011) 'The Meaning of Partnership in Development: Lessons in Development Education', Policy & Practice: A Development Education Review, 13, 30-48. <https://www.developmenteducationreview.com/issue/issue-13/meaning-partnership-development-lessons-development-education>
- Banco Mundial (2017), Chile - Diagnóstico Sistemático de País: La Evolución hacia una Sociedad más próspera. Informe No: 107903-CL, junio 2017. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/102181508829539467/pdf/107903-SCD-PUBLIC-SPANISH-ChileSCDebook.pdf>
- Banco Mundial (2018), “World Bank Country and Lending Groups” <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>
- Bertram, G. (2016), Implications of the Cook Islands’ Graduation from Development Assistance Committee (DAC) Eligibility. Institute for Governance and Policy Studies. Victoria University of Wellington. [http://www.mfem.gov.ck/images/documents/DCD\\_Docs/Development-Resources/Implications\\_of\\_the\\_CKI\\_Graduation\\_from\\_DAC\\_Eligibility.pdf](http://www.mfem.gov.ck/images/documents/DCD_Docs/Development-Resources/Implications_of_the_CKI_Graduation_from_DAC_Eligibility.pdf)
- Browne, S. (1999), Beyond Aid: from patronage to partnership (London: Ashgate Pub Limited, 1999), 194 pgs.
- Burrows D, Obeth G, Parsons D, McCallum L. (2016), Transitions from donor funding to domestic reliance for HIV responses: Recommendations for transitioning countries. APMG Health and Aidspan, <http://www.aidspace.org/publication/transitions-donor-funding-domestic-reliance-hiv-responses-%E2%80%93-recommendations>
- Carbone, M. “Beyond Aid: Policy Coherence and Europe’s Development Policy”, International Development Policy. <http://journals.openedition.org/poldev/1015>; DOI:10.4000/poldev.1015
- Cornwall, A and Brock, K (2006) ‘What do buzzwords do for development policy? A critical look at “participation”, “empowerment” and “poverty reduction”’, Third World Quarterly, Vol. 26, No. 7, pp. 1043-1060. <https://doi.org/10.1080/01436590500235603>
- CEPAL(2017), Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos, (LC/FDS.1/4), Santiago, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41169/1/S1700216\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41169/1/S1700216_es.pdf)
- CEPAL (2018a), Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición. (LC/PUB.2018/16), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago,

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44121-nuevos-desafios-paradigmas-perspectivas-la-cooperacion-internacional-desarrollo>

- CEPAL(2018b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago, 2018, en OECD/CAF/UN ECLAC (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- CEPAL (2019), *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago, 2019. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>
- Collier, P. (2007), *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press.
- Comisión Europea (2011). Incremento del impacto de la política de desarrollo en la UE: Programa para el Cambio, de 13 de octubre, COM (2011) 637 final. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_com20110637\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es.pdf)
- Comisión Europea-Servicio Europeo de Acción Exterior (2014), *Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020. Programa indicativo plurianual regional para América Latina*. [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aBxdOmDklA33Re77p0xhj5krsI9sYsLGDy2F9oIaHz8/mtime:1470905068/sites/eeas/files/mip\\_alr\\_vf\\_07\\_08\\_14\\_es\\_0.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aBxdOmDklA33Re77p0xhj5krsI9sYsLGDy2F9oIaHz8/mtime:1470905068/sites/eeas/files/mip_alr_vf_07_08_14_es_0.pdf)
- Di Commio, M y Meritxell Sayós (2018), “Sailing new waters in international cooperation. On the way to framing future EU engagement with more advanced developing countries”. ECPDM Discussion Paper 224. March 2018. The Hague. <https://ecdpm.org/publications/sailing-new-waters-international-cooperation/>
- Dolan, C.J (2018), *Obama and the Emergence of a Multipolar World Order. Redefining U.S. Foreign Policy*. Lexington Books, November 2018.
- Dollar, D. (2017), *China’s investment in Latin America*. Brookings Institution, Geoeconomics and Global Issues, Paper 4, January 2017. <https://www.brookings.edu/research/chinas-investment-in-latin-america/>
- European Commission (2017a). *New European Consensus on Development. ‘Our world, our dignity, our future’*. Brussels, June 2017 [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-ondevelopment-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-ondevelopment-final-20170626_en.pdf)

- European Commission (2017b), Evaluation of the Development Co-operation Instrument (DCI). Volume I Main Report - January 2017. European Commission, Brussels. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/draft-eval-report-dci\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/draft-eval-report-dci_en.pdf)
- European Union (2016) Shared Vision, Common Action: a stronger Europe: A global strategy for the European Union's foreign and security policy. Brussels, June 2016. [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
- Eurasian Harm Reduction Network (EHRN) (2015). Transition and Sustainability of HIV and TB Responses in Eastern Europe and Central Asia. Online at <http://www.harm-reduction.org/library/transition-and-sustainability-hiv-and-tb-responses-eastern-europe-and-central-asia>
- Felipe, J., U. Kumar y R. Galope (2017), "Middle-income transitions: Trap or myth", Journal of the Asia Pacific Economy, Vol. 22/3, Taylor & Francis Online, pp. 429-453, <http://dx.doi.org/10.1080/13547860.2016.1270253>
- Ferreira, Francisco H. G., Galasso, Emanuela & Negre, Mario (2018). "Shared prosperity: concepts, data, and some policy examples". Policy Research Working Paper Series 8451, The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/881491526993639155/pdf/WPS8451.pdf>
- Fosu, A.K (2017), Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: Recent global evidence. Research in Economics Volume 71, Issue 2, June 2017, Pages 306-336. <https://doi.org/10.1016/j.rie.2016.05.005>
- Fowler, A. 2000. Questioning partnership: the reality of aid and NGO relations. IDS Bulletin, 31(3). <http://bulletin.ids.ac.uk/idsbo/issue/view/91>
- Fundaungo (2016), Aportes al Debate sobre la Seguridad Ciudadana No. 4. Evolución de los homicidios en El Salvador, 2009-junio 2016. Septiembre 2016. <https://www.fundaungo.org.sv/asset/documents/325>
- Furness, M., Mario Negre (2012), Can the EU confront inequality in developing countries? Briefing Paper 14/2012, Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). <https://www.die-gdi.de/en/briefing-paper/article/can-the-eu-confront-inequality-in-developing-countries/>
- Glennie, J. and Prizzon, A. (2012) 'From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt'. London: Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/publications/6383-high-low-aid-proposal-classify-countries-by-aid-receipt>

- Global Child Development Steering Group. (2011). 'Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries'. *The Lancet* 378(9799), 1339–1353:[https://middleeast.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)60889-1/fulltext](https://middleeast.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60889-1/fulltext)
- Gobierno de El Salvador. Secretaría Técnica y de Planificación (2015), Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>
- Gobierno de El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2018), Tercera Comunicación de Cambio Climático de El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador. [http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/library/environment\\_energy/tercera-comunicacion-de-cambio-climatico-el-salvador.html](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/environment_energy/tercera-comunicacion-de-cambio-climatico-el-salvador.html)
- Griffiths, J. (2018), Financing for Development and the SDGs. An analysis of financial flows, systemic issues and interlinkages. Eurodad, April 2018. <https://eurodad.org/files/pdf/1546896-financing-for-development-and-the-sdgs-an-analysis-of-financial-flows-systemic-issues-and-interlinkages-.pdf>
- Gurara, D. Vladimir Klyuev, Nkunde Mwase and Andrea F. Presbitero, « Trends and Challenges in Infrastructure Investment in Developing Countries », International Development Policy | Revue internationale de politique de développement [Online], 10.1 | 2018, <http://journals.openedition.org/poldev/2802>; DOI : 10.4000/poldev.2802
- Harris, D., Moore, M., & Schmitz, H. (2009). Country Categorizations for a Changing World. Discussion Paper 9/2009. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. <https://www.files.ethz.ch/isn/103865/2009-09e.pdf>
- Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Sebastian Paulo (2014) “Beyond aid: A conceptual perspective on the transformation of development cooperation”. Journal of International Development (2014). Published online in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com) DOI: 10.1002/jid.3045
- Herbert, S. 2012. “The different approaches to differentiation”. In: The next decade of EU trade policy: confronting global challenges?, D.W. Te Velde (ed.). London: EDCSP and ODI: 42-43. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7727.pdf>

- Herbert, S. (2013a). What future for EU development cooperation in middle-income countries? The state of play of negotiations between the EU institutions. London: Bond & Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/7432-future-eu-development-cooperation-middle-income-countries-sian-herbert>
- Herbert, S. (2013b). The future of EU aid in middle-income countries: the case of South Africa. ODI Working Paper 370. April 2013. ODI, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8382.pdf>
- Holmedhal, A. (2010), Aid Commitments and Strategic Behavior. Game-theoretic explanations of donor stinginess. Master Thesis, Department of Political Science. University of Oslo. Autumn 2010. [https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/13020/AndreasHvidsten\\_MasterThesisCORRECTED.pdf?sequence=1](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/13020/AndreasHvidsten_MasterThesisCORRECTED.pdf?sequence=1)
- House of Commons (2015), International Development Committee. The Future of UK Development Co-operation: Phase 2: Beyond Aid. House of Commons. London: The Stationery Office Limited. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmintdev/339/339.pdf>
- IDB-Inter-American Development Bank (2017), How Conditional Cash Transfers Work: Good Practices after 20 Years of Implementation. Inter-American Development Bank, WDC. <https://publications.iadb.org/publications/.../How-Conditional-Cash-Transfers-Work.pdf>
- Keijzer, N., Krätke, F., Lein, B., Van Seters, J. and Montoute, A. (2012) ‘Differentiation in ACP-EU cooperation: implications of the EU’s Agenda for Change for the 11th EDF and beyond’. ECDPM Discussion Paper 134. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-134-ACP-EU-Cooperation-Implications-EU-Agenda-Change-11-EDF-2012.pdf>
- Kharas, H. y H. Kohli (2011), “What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?”, Global Journal of Emerging Market Economies, Vol. 3/3, pp. 281-289, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/097491011100300302>
- Kharas, H. and Rogerson, A. (2012) ‘Horizon 2025: creative destruction in the aid industry’. London: Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/publications/6687-creative-destruction-aid-industry-development-kharas-rogerson>

- Koch, S. (2015) From poverty reduction to mutual interests? The debate on differentiation in EU development policy. *Development Policy Review* 33 (4): 479–502. <https://doi.org/10.1111/dpr.12119>
- Maxwell Simon y Conway Tim (2000), *Perspectives on Partnership*, OED Working Paper Series, 2000, n. 6. The World Bank, Washington. [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/5E4CEACC4FEF6F68525697700708A2E/\\$file/Prtnrshp.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/5E4CEACC4FEF6F68525697700708A2E/$file/Prtnrshp.pdf)
- McQuaid, R.W. (2000) “The Theory of Partnerships - Why have Partnerships”, in: S.P. Osborne (ed.), *Managing public-private partnerships for public services: an international perspective* (Routledge, London) pp. 9-35. [https://www.researchgate.net/publication/291300642\\_The\\_theory\\_of\\_partnership\\_Why\\_have\\_partnerships](https://www.researchgate.net/publication/291300642_The_theory_of_partnership_Why_have_partnerships)
- Miller, S. (2018), “Development Challenges in Chile”. Inter-American Development Bank. Policy Brief n° 283, June 2018. <http://dx.doi.org/10.18235/0001195>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2018), "Evaluation Study – Graduation and Development Finance in the SDG Era – A Case Study of Ghana", May 2018. [http://www.netpublikationer.dk/um/evaluation\\_case\\_study\\_ghana\\_may\\_2018/index.html](http://www.netpublikationer.dk/um/evaluation_case_study_ghana_may_2018/index.html)
- Mohiddin, A (1998) ‘Partnership: a new buzz-word or realistic relationship?’, *Development*, Vol. 41, No. 4, pp. 5-12.
- Naciones Unidas (2016a), *Seguimiento de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo. Informe del Secretario General (A/71/311)*, Nueva York.
- Nielsen, L. (2013), “How to classify countries based on their level of development”, *Social Indicators Research*, vol. 114, N° 3, Springer. <https://doi.org/10.1007/s11205-012-0191-9>
- OECD (2014): *The New Development Finance Landscape: Developing Countries’ Perspective*, Paris, OECD, [https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/New%20Development%20Finance%20Landscape%20interim%20report%20February%202014\\_final\\_1.pdf](https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/New%20Development%20Finance%20Landscape%20interim%20report%20February%202014_final_1.pdf)
- OECD (2015), *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationreport2015makingpartnershipseffectivecoalitionsforaction.htm>
- OECD/UNDP (2016), *Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266261-en>

- OECD (2017), “Next steps for development in transition: a background paper”, documento presentado en el seminario Next Steps for Development in Transition, Bruselas, Comisión Europea/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE/OCDE/CEPAL), 18 de mayo de 2017, inédito. [https://www.oecd.org/dev/BackgroundPaper\\_DiT.pdf](https://www.oecd.org/dev/BackgroundPaper_DiT.pdf)
- OECD (2018), Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307995-en>
- OECD/CAF/UN ECLAC (2018), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- Open Society Foundations (OSF) (2015). Ready, Willing, and Able? Challenges Faced by Countries Losing Global Fund Support. Draft Discussion Paper. Updated: July 30, 2015. Online at [http://globalfund-developedngo.org/wp-content/uploads/2015/09/Ready-Willing-Able\\_Jul-30.pdf](http://globalfund-developedngo.org/wp-content/uploads/2015/09/Ready-Willing-Able_Jul-30.pdf)
- Paul Collier (2018), Scaping the fragility trap. April 2018. The LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development. London, UK. <https://www.theigc.org/publication/escaping-fragility-trap/>
- PNUD (2016), Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. PNUD, Nueva York, 2016. [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR_2016_report_spanish_web.pdf)
- PNUD-AGCI (2017), Primer análisis de impacto de la graduación de Chile. AGCI, Santiago de Chile, diciembre 2017. [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/Primer\\_Analisis\\_Impacto\\_de\\_la\\_Graduacion\\_Chile.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Primer_Analisis_Impacto_de_la_Graduacion_Chile.pdf)
- Ratha, Dilip; Mohapatra, Sanket; Plaza, Sonia (2008), Beyond Aid : New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa. Policy Research Working Paper No. 4609. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6701> License: CC BY 3.0 IGO.
- Ravallion, M. (2012) ‘Should we care equally about poor people wherever they may live?’ World Bank Blog. Washington, DC: World Bank <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/should-we-care-equally-about-poor-people-wherever-they-may-live>



- Reality of Aid (2014), Rethinking Partnerships in a Post-2015 World: Towards Equitable, Inclusive and Sustainable Development. The Reality of Aid 2014 Report. <https://eurodad.org/files/pdf/1546310-reality-of-aid-2014-global-report-rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development.pdf>
- Riddell, Roger (2007) Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press: New York.
- Round, J. and Matthew Odedokun (2004) —Aid Effort and Its Determinants, International Review of Economics and Finance 13: 293-309.
- Roth, M. y Cornelia Ulbert (2018), “Cooperation in a Post-Western World: Challenges and future prospects”. Development and Peace Foundation, Global Trends Analysis. 01/2018. Bonn, Germany. <https://www.sef-bonn.org/en/publications/global-trends-analysis/012018.html>
- Ruiz, Erika y Sanahuja, J.A (2019), “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 8-2019, [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/DT\\_FC\\_08.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/DT_FC_08.pdf)
- Sachs, J. (2005). The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time Penguin Press Hc.
- Sanahuja, J.A (2013), Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015, en Anuario CIP 2013-2014, Fundación CEIPAZ, <https://eprints.ucm.es/37361/1/Anuario%202013%20Sanahuja.pdf>
- Sanahuja, J.A (2017), Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. Pensamiento Propio nº 45, ENERO-JUNIO 2017 / AÑO 22, <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/09/010-sanahuja.pdf>
- Sanahuja, J.A. (2018) La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. ICEI. Working Papers; 01/18. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.26511.48801>
- Sedemund, Jens (2014), “An outlook on ODA graduation in the post-2015 era”, External Financing for Development Briefing, Paris.
- SEGIB (2017), Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. SEGIB, Junio 2017. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LosODSeIberoam--ricaweb.pdf>



- Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (2018), Discurso del Comisario Europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Neven Mimica, en el Diálogo de Alto Nivel realizado en CEPAL, [https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/WB0KzYrLzM9Ai6o28iBTdwm-ffmpZ7lZmU5Hd2ZrC7I/mtime:1538677543/sites/eeas/files/discurso\\_comisario\\_neven\\_mimica\\_cepai.pdf](https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/WB0KzYrLzM9Ai6o28iBTdwm-ffmpZ7lZmU5Hd2ZrC7I/mtime:1538677543/sites/eeas/files/discurso_comisario_neven_mimica_cepai.pdf)
- Sumner, A. (2011) ‘Where do the poor live?’, *World Development* 40(5), May: 865-877. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X11002294>
- Sumner, A. (2016). Global Poverty: Deprivation, Distribution, and Development Since the Cold War. Chapter 4, “The poverty paradox”. Oxford Scholarship Online, 2016.
- Sumner, A. (2017). Global Poverty, Oxford University Press.
- Tezanos, S. y Andy Sumner (2016), “Is the ‘developing world’ changing? A dynamic and multidimensional taxonomy of developing countries”, *The European Journal of Development Research*, vol. 28, N° 5, Springer. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.57>
- Tezanos, S. (2018), Geografía del desarrollo en América Latina y el Caribe: hacia una nueva taxonomía Multidimensional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Revista de la CEPAL N° 125 • agosto de 2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43989-geografia-desarrollo-america-latina-caribe-nueva-taxonomia-multidimensional>
- Thomas, A. (2013). Do middle-income countries need aid?. Bond. London. <https://www.bond.org.uk/resources/do-middle-income-countries-need-aid>
- UN-DESA (2018), Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures. UN, New York. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/handbook-on-the-least-developed-country-category-inclusion-graduation-and-special-support-measures-third-edition/>
- UNDP (2015), The role of development cooperation in Middle Income Countries. United Nations Development Programme, 2015. <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/08/UNDP-Synthesis-Report-Development-Cooperation-in-Middle-Income-Countries.pdf>
- United Nations (2018), Financing for Development: Progress and Prospects 2018. United Nations. New York, 2018, [https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report\\_IATF\\_2018.pdf](https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf)

- UNDP (2018), Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update. United Nations Development Programme. NY. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_summary\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_summary_human_development_statistical_update_sp.pdf)
- Vogus, A., & Graff, K. (2015). PEPFAR Transitions to Country Ownership: Review of Past Donor Transitions and Application of Lessons Learned to the Eastern Caribbean. *Global Health: Science and Practice*, 3(2), 274-286. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/26085023>
- World Bank (1998), Partnerships for development: proposed actions for the World Bank. A discussion paper. May 20, 1998. <http://documents.worldbank.org/curated/en/789141468153858137/text/516050WP0Dev0i10Box342046B01PUBLIC1.txt>
- World Bank and IMF (2015), From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance. Development Committee, DC2015-0002. April 2, 2015, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)
- World Bank (2016) *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3.
- World Bank (2018) *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>